DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 3 oktober 1996 *

I mål C-41/94,

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av Ernst Röder, Ministerialrat vid förbundsekonomiministeriet, och Bernd Kloke, Regierungsrat vid samma ministerium, båda i egenskap av ombud, D-53107 Bonn,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Ulrich Wölker, rättstjänsten, i egenskap av ombud, biträdd av advokaterna Georg M. Berrisch och Hans-Jürgen Rabe, Hamburg, med delgivningsadress i Luxemburg hos Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 93/659/EG av den 25 november 1993 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper vad avser de utgifter för räkenskapsåret 1990 som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings-och garantifonden för jordbruket EUGFJ (EGT nr L 301, s. 13; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), i den del EUGFJ genom beslutet inte har belastats med ett belopp om 7 518 141 DM som Förbundsrepubliken Tyskland har erlagt med anledning av olika utgifter inom gemenskapens system för särskilt bidrag till nötköttsproducenter,

meddelar

* Rättegångsspråk: tyska.

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. N. Kakouris (referent) samt domarna P. J. G. Kapteyn och J. L. Murray,

generaladvokat: A. La Pergola,
justitiesekreterare: H. A. Rühl, avdelningsdirektör,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 5 oktober 1995,

och efter att den 7 december 1995 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 31 januari 1994, har Förbundsrepubliken Tyskland med stöd av artikel 173 första stycket i EG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 93/659/EG av den 25 november 1993 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper vad avser de utgifter för räkenskapsåret 1990 som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings-och garantifonden för jordbruket EUGFJ (EGT nr L 301, s. 13; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), i den del EUGFJ genom beslutet inte har belastats med ett belopp om 7 518 141 DM som Förbundsrepubliken Tyskland har erlagt med anledning av olika utgifter enligt gemenskapens system med särskilt bidrag till nötköttsproducenter.

2 I den preliminära rapport om resultaten av de kontroller som gjorts inför räkenskapsavslutet avseende garantisektionen vid EUGFJ för räkenskapsåret 1990 som finns närsluten ansökan, har kommissionen konstaterat att Förbundsrepubliken Tyskland (bland andra delstaterna Bayern och Baden-Württemberg) inte hade tillämpat systemet med särskilt bidrag till nötköttsproducenter på ett korrekt sätt. Som en följd därav bokförde inte kommissionen ovannämnda belopp på EUGFJ.

3 Beloppet härrör från tre ändringar: en första ändring om 5 040 986 DM med anledning av avsaknaden av effektiv administrativ kontroll och av brister i systemet för beviljande av nötkreatursbidraget, som detta har tillämpats i Bayern och Baden-Württemberg (punkt 4.10.4.2.1 i den preliminära rapporten), en andra ändring med anledning av risken för att bidraget skall utbetalas ett flertal gånger, om 838 636 DM vid import från andra medlemsstater och 311 529 DM vid export till andra medlemsstater (punkt 4.10.4.2.2 i den preliminära rapporten), samt en tredje ändring om 1 326 990 DM med anledning av brister vid tillämpningen av de övergångsbestämmelser som föreskrivs i artikel 11 i kommissionens förordning (EEG) nr 714/89 av den 20 mars 1989 om tillämpningsföreskrifter för systemet med särskilt bidrag till nötköttsproducenter (EGT nr L 78, s. 38; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) (punkt 4.10.4.2.3 i den preliminära rapporten).

4 Det framgår av handlingarna att det omtvistade beslutet antogs efter att kommissionen hade sänt tre skrivelser till den tyska regeringen — den 9 augusti 1991, den 4 september 1991 respektive den 29 september 1992 — vilka innehöll detaljerade redogörelser för de iakttagelser som kommissionen hade gjort under kontrollen och vilka den tyska regeringen hade yttrat sig över.

5 I sin talan har den sökande regeringen åberopat olika grunder till stöd för sitt bestridande av de anmärkningar som återfinns i punkterna 4.10.4.2.1, 4.10.4.2.2 och 4.10.4.2.3 i den preliminära rapporten. Sökanden har dessutom gjort gällande att kommissionen har känt till hur systemet med särskilt bidrag har tillämpats i Tyskland, och att dess påstått bristfälliga karaktär under alla omständigheter har sin grund i gemenskapsrätten.

I — Frånvaron av effektiv administrativ kontroll och bristerna i tillämpningen av systemet för beviljande av det särskilda nötkreatursbidraget i Bayern och Baden-Württemberg (punkt 4.10.4.2.1 i den preliminära rapporten)

6 Det särskilda nötkreatursbidraget som har beviljats under perioden 1989/1990 har sin grund i artikel 4a punkt 1 i rådets förordning (EEG) nr 805/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött (EGT nr L 148, s. 24) i dess ändrade lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 571/89 av den 2 mars 1989 (EGT nr L 61, s. 43).

7 Sagda bestämmelse har följande lydelse:

"Nötköttsproducenter kan få ett särskilt bidrag. Det skall beviljas, efter ansökan av producenten, för handjur som är minst nio månader gamla och som göds inom företaget. Bidraget skall vara begränsat till 90 djur per kalenderår och företag. ...

Bidraget skall beviljas endast en gång för varje djur. Det skall betalas ut eller vidarebefordras till producenten."

8 Andra bestämmelser som rör villkoren för att det särskilda nötkreatursbidraget skall beviljas återfinns i rådets förordning (EEG) nr 468/87 av den 10 februari 1987 om allmänna bestämmelser för systemet med särskilt bidrag till nötköttsproducenter (EGT nr L 48, s. 4; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) i dess ändrade lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 572/89 av den 2 mars 1989 (EGT nr L 63, s. 1; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

9 I artikel 2.1 i förordning nr 468/87 i dess ändrade lydelse enligt förordning nr 572/89 föreskrivs följande:

"Med avseende på tillämpningen av det bidrag som avses i artikel 4a i förordning (EEG) nr 805/68, berättigar varje djur till bidrag endast en gång under sin livstid.

Endast djur som är minst sex månader gamla vid den tidpunkt då ansökan inlämnas kan vara föremål för en bidragsansökan. ..."

10 De bestämmelser som syftar till att säkerställa efterlevnaden av dessa materiella villkor återfinns i förordning nr 714/89.

11 Dessa bestämmelser rör

— uppgifter om de berörda djurens ålder (artikel 2),

— identifikation av de berörda djuren (artikel 7),

— administrativ kontroll och inspektion på plats utförd av behöriga nationella myndigheter (artikel 8).

12 I punkt 4.10.4.2.1 i den preliminära rapporten upptas fem anmärkningar som avser: A. den administrativa kontrollen i allmänhet, B. den administrativa kontrollen av uppgifter om djurens ålder, C. kriterierna för urval av bidragssökande vars företag skall bli föremål för inspektion på plats, D. inspektionen på plats med avseende på identifikation av djuren samt E. övriga brister i inspektionen på plats.

A — *Den administrativa kontrollen i allmänhet*

13 I artikel 8 i förordning nr 714/89 föreskrivs följande:

"1. De behöriga myndigheter som varje medlemsstat utser genomför den administrativa kontrollen och inspektion på platsen i syfte att kontrollera att bestämmelserna om systemet med särskilt bidrag efterlevs. Sådana inspektioner skall utföras vid ett minsta antal företag som fastställs av kommissionen ... . Kontrollen avser särskilt:

a) antalet handjur i det företag som drivs av producenten och som är föremål för ansökan ...,

b) att de föreskrivna uppgifterna är korrekta, och att producentens åtaganden uppfylls,

c) att bestämmelserna som rör identifikation eller märkning som avses i artikel 7 iakttas.

2. För att en tillräcklig kontroll av de ansökningar som inlämnats i enlighet med artikel 2 skall kunna utföras, skall medlemsstaterna fastställa en minsta period som handjuren skall hållas på företaget efter den tidpunkt då ansökan ingavs. Perioden skall vara lägst två månader och högst fem."

14 I den preliminära rapporten har kommissionen påpekat följande:

"Det har visat sig att den administrativa kontrollen av de ansökningar som inte utsatts för inspektion av företaget endast bestod i kontroll av att bidragssökandena hade fyllt i ansökningshandlingen och inkommit med ansökningar i enlighet med föreskrifterna samt i att fastställa att det högsta tillåtna antalet av 90 djur per företag och kalenderår iakttagits. ...

EUGFJ har fastställt att den administrativa kontroll som genomfördes av de tyska myndigheterna inte på något sätt motsvarade syftet med den gällande lagstiftningen och inte utgjorde en minimigaranti för fonden."

15 För det första har den sökande regeringen i det avseendet gjort gällande att begreppet "administrativ kontroll" innebär en effektiv kontroll av ansökningarnas rimlighet. Det vore oskäligt att kräva att den administrativa kontrollen skulle ge nästan lika tillförlitliga resultat som de som följer av inspektion på platsen.

16 Kommissionen har förklarat att den kritik som institutionen har givit uttryck för i den preliminära rapporten alls inte har innebörden att hävda att den administrativa kontrollen bör ge resultat som är i stort sett lika säkra som dem som uppnås genom inspektion på platsen. De nationella myndigheterna skulle vid den administrativa kontrollen framför allt kontrollera att de belopp och åtaganden eller intyg

som återfinns i ansökningarna var korrekta och sannolika, i syfte att fastställa att villkoren för beviljande av bidraget var uppfyllda.

17 Det bör i det avseendet påpekas att den administrativa kontrollen, som föregår de inspektioner som görs på plats, skall genomföras på ett sätt som tillåter de nationella myndigheterna att nå alla slags slutsatser, både positiva och negativa, i fråga om efterlevnaden av villkoren för att bidraget skall beviljas. I syfte att upptäcka bristfälliga handlingar skulle således kontrollen bestå i granskning av att ansökningarna och åtagandena, eller de intyg som bifogas dessa, överensstämmer med gällande regler, i en jämförelse av ansökningarna med ansökningar som eventuellt har lämnats in av samme producent föregående år samt med ansökningar från andra företag, särskilt de mest betydande, och i en undersökning av inhämtade uppgifter, med beaktande av tillgänglig statistik och av alla andra användbara uppgifter.

18 För det andra har den sökande regeringen hävdat att de behöriga myndigheterna i de båda delstaterna som kommissionen har kontrollerat har genomfört en effektiv administrativ granskning av ansökningarnas rimlighet. Uppgifterna i bidragsansökningarna skulle allmänt ha jämförts med dem som framgick av föregående års ansökningar. Med avseende på de företag som tidigare hade varit föremål för kontroll på plats, var det dessutom möjligt att göra en jämförelse med respektive granskningsprotokoll. När en betydande skillnad kunde konstateras i antalet bidragsansökningar för olika år, blev de berörda företagen föremål för tätare administrativ kontroll.

19 Till stöd för sina påståenden har den sökande regeringen i sin replik åberopat en undersökning som utfördes den 12 september 1991 av Bayerns ministerium för

livsmedelsförsörjning, jord-och skogsbruk bland samtliga jordbruksmyndigheter i Bayern. Undersökningen, som avsåg de åtgärder som hade vidtagits för att granska rimligheten av uppgifterna i ansökningarna, skulle ha visat att vissa myndigheter var i stånd att granska ett stort antal uppgifter.

20 Kommissionen har invänt att den sökande regeringen inte har rätt att i det här skedet av förfarandet åberopa undersökningen i fråga. Tidsfristen, inom vilken medlemsstaterna skulle inkomma med eventuella ytterligare uppgifter, hade satts till den 15 december 1992 enligt kommissionens beslut av den 6 november 1992, som antagits med stöd i artikel 1.3 i kommissionens förordning (EEG) nr 1723/72 av den 26 juli 1972 om avslut av räkenskaper gällande garantisektionen vid Europeiska utvecklings-och garantifonden för jordbruket (EGT nr L 186, s. 1) i dess ändrade lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 422/86 av den 25 februari 1986 (EGT nr L 48, s. 31). Dessutom tillåts inte den sökande regeringen, enligt artikel 42.1 och 42.2 första stycket i domstolens rättegångsregler, åberopa ytterligare bevisning eller nya grunder.

21 Kommissionen har dessutom bestritt den sökande regeringens påstående att de behöriga myndigheterna, i de båda delstaterna som institutionen har kontrollerat, har genomfört en effektiv administrativ kontroll av ansökningarnas rimlighet. Malcolm Slade, tjänsteman vid kommissionen och ansvarig för kontrollen i detta fall, har under sammanträdet förklarat att myndigheterna, vid de kontroller som han genomförde i delstaterna Bayern och Baden-Württemberg, inte kunde förete någon handling (skrivelse, rapport eller formulär ifyllt av behörig nationell tjänsteman) för att intyga att jämförelser faktiskt hade gjorts och att tillgänglig statistik hade beaktats vid den administrativa kontrollen. Dessutom fanns det inte någon handling varur framgick att det behöriga ministeriet i respektive delstat hade givit de berörda kontrollmyndigheterna i uppdrag att gå till väga på det sättet.

22 Den sökande regeringen har invänt att eftersom de tjänstemän som ansvarade för kontrollerna själva genomförde inspektionerna på plats hade de en så ingående kännedom om företagen att det inte var nödvändigt att sammanställa en rapport.

23 Det bör inledningsvis påpekas att undersökningen av den 12 september 1991, som har åberopats för första gången i den sökande regeringens replik, inte kan beaktas av domstolen eftersom den utgör för sent inlämnad bevisning. I själva verket fastställde kommissionen genom sitt beslut av den 6 november 1992, som antogs med stöd av artikel 1.3 i förordning nr 1723/72 i dess ändrade lydelse enligt förordning nr 422/86, tidsfristen för medlemsstaternas inlämning av ytterligare uppgifter till den 15 december 1992. Den sökande regeringen lämnade inte in resultaten av undersökningen i fråga inom den tidsfristen och har heller inte inför domstolen åberopat särskilda omständigheter som skulle kunna motivera förseningen (se även dom av den 22 juni 1993, Tyskland mot kommissionen, C-54/91, Rec. s. I-3399 punkt 13—15).

24 Det finns anledning att därefter påpeka att i avsaknad av skriftliga uppgifter som skulle kunna motbevisa iakttagelserna i den preliminära rapporten, om att de behöriga myndigheterna inte har genomfört en sådan kontroll som beskrivs i punkt 16 ovan, skall den sökande regeringens påståenden om omfattningen av den administrativa kontroll som genomförts i de båda delstaterna anses vara ogrundade.

25 De grunder som den sökande regeringen har åberopat till stöd för sitt bestridande av anmärkningen avseende de administrativa kontrollerna i allmänhet skall således inte godkännas.

B — *Den administrativa kontrollen av uppgifter om djurens ålder*

26 I artikel 2 i förordning nr 714/89 föreskrivs att:

"I bidragsansökningarna skall ... anges ...:

— uppgifter om djurens ålder."

27 I den preliminära rapporten konstaterar kommissionen följande:

"...de tyska myndigheterna begärde inte dessa uppgifter, utan lät sig nöja med att sökanden helt enkelt intygade att samtliga djur som var föremål för en ansökan var minst sex månader gamla.

Det bör inte bortses från följande uppgifter om situationen i Tyskland:

— djuren hålls ibland till en ålder som överstiger 24 månader,

— ansökningsperioden återkommer var åttonde månad,

— sökandena märker genom perforering själva djurens öron.

Det är uppenbart att en mer exakt angivelse av djurens ålder hade förbättrat

— den administrativa kontrollen,

— urvalet av ansökningar beträffande inspektion på plats i företaget,

— kvaliteten på inspektionerna i företagen genom att det tydligt visade att de djur som var föremål för en ansökan var de som inspekterades, så att det alltså framgick att tio djur som var föremål för en ansökan vid sex månaders ålder tre månader senare var nio månader gamla. ...”

28 Den sökande regeringen har gjort gällande att de inlämnade ansökningarna uppfyller kraven i artikel 2 i förordning nr 714/89 eftersom det i denna bestämmelse inte ställs något formkrav för angivande av djurens ålder.

29 Enligt den sökande regeringen är dessutom det system som har upprättats i Tyskland för att genomföra systemet med särskilt bidrag organiserat på ett sådant sätt att bidrag inte kan beviljas två gånger för samma djur. I detta system skulle närmare bestämt föreskrivas en differentierad märkning på det bidragsberättigande djurets vänstra respektive högra öra, beroende på vilken period ansökningen avser. Att hålla djuren kvar i företaget tills en ny period med identisk märkning inträder skulle inte vara ekonomiskt lönsamt för producenten, eftersom ett djurs minimiålder för att det skall berättiga till bidrag är sex månader och eftersom perioderna för inlämning av ansökningar inträffar med ett intervall om åtta månader, samtidigt som producenterna erhåller ett bättre pris om djuret slaktas vid 18 månaders ålder, eftersom köttets kvalitet då är som bäst.

30 Enligt kommissionen innebär inte det faktum att det i artikel 2 i förordning nr 714/89 inte fastslås hur uppgifterna om djurets ålder skall lämnas att det sätt på vilket åldern anges i de tyska formulären motsvarar gemenskapsrättens krav. Om det hade varit fallet hade gemenskapslagstiftningen inte behövt innehålla krav på denna uppgift. I synnerhet skulle en uppgift i ansökningen, inte om det berörda djurets ålder, utan om den minimiålder som krävs enligt bestämmelserna, inte göra det möjligt att dra någon som helst slutsats inom ramen för den administrativa kontrollen eller inspektionen på plats, eftersom det då vore omöjligt att fastställa att de djur som avses i ansökningen är desamma som de som kontrolleras på plats.

31 De argument som den sökande regeringen har åberopat till stöd för sitt påstående att det är uteslutet att bidraget utbetalas två gånger bygger på att det tyska märkningssystemet är tillförlitligt, vilket är just vad kommissionen har bestritt.

32 Det bör i det avseendet konstateras att artikel 2 i förordning nr 714/89 skall tolkas mot bakgrund av syftet med förordningen, nämligen att inrätta ett förfarande för effektiv kontroll som skall garantera att de materiella villkor som ställs för beviljandet av bidraget iakttas.

33 Den konkreta angivelsen av det berörda djurets ålder är i det avseendet av grundläggade betydelse, eftersom endast en sådan uppgift gör det möjligt att säkerställa att de djur som avses i ansökan är desamma som de som finns i företaget vid inspektion på plats.

34 De argument som den sökande regeringen har anfört, angående det sätt som systemet för särskilt nötkreatursbidrag tillämpas på i Tyskland, är inte av sådan art att de föranleder en ändring av detta ställningstagande. Detta gäller i än högre grad eftersom märkningen av djuren utförs av de bidragssökande.

35 De grunder som den sökande regeringen har åberopat till stöd för sitt bestridande av anmärkningen avseende den administrativa kontrollen av uppgifter om djurens ålder skall således inte godkännas.

C — *Kriterierna för urval av bidragssökande vars företag skall bli föremål för inspektion på plats*

36 I den preliminära rapporten återfinns följande konstaterande angående urvalet av bidragssökande:

"EUGFJ har inte funnit att urval av bidragssökande vars företag skall inspekteras har skett på ett systematiskt sätt och anser att denna brist har försvagat kontrollsystemet som helhet."

37 Den sökande regeringen har gjort gällande att det tillämpade förfarandet, som i de flesta fall består i att de företag som skall inspekteras utväljs slumpmässigt, i praktiken leder till en tillfredsställande och objektiv fördelning, som medför att de tidigare inspekterade företagen inte kan anse sig vara "skyddade" för ett antal år.

38 De företag som vid den administrativa kontrollen eller genom tidigare händelser föranlett de behöriga myndigheterna att anse att en inspektion på plats vore särskilt lämplig skulle följaktligen ha givits prioritet. Detta skall, enligt den sökande regeringen, ha varit fallet även med de ansökningar som innehöll oklara uppgifter. Dessutom skall de behöriga myndigheterna ha instruerats att på lämpligt sätt öka antalet granskningar om antalet oegentligheter ökade. Den sökande regeringen har i detta avseende åberopat skrivelser från Bayerns ministerium av den 24 januari 1989 och den 13 augusti 1990, samt skrivelsen av den 7 juni 1989 från ministeriet

för landsbygdsområden, livsmedelsförsörjning samt jord-och skogsbruk i Baden-Württemberg.

39 Enligt den sökande regeringen har medlemsstaterna dessutom stort utrymme för skönsmässig bedömning vad beträffar förfarandet för urval av bidragssökande som skall bli föremål för inspektion på plats. I en skrivelse av den 9 augusti 1991 skall kommissionen själv ha medgivit att Förbundsrepubliken Tyskland utövat denna befogenhet på ett korrekt sätt.

40 Kommissionen har för det första hävdat att medlemsstaterna enligt artikel 8.2 i förordning nr 714/89 skall säkerställa en tillräckligt effektiv kontroll, även om de endast har att inspektera ett lägsta antal företag. Det vore således föga lämpligt att lita till slumpen för att välja ut de bidragssökande som skall bli föremål för inspektion på plats. Tvärtom borde Förbundsrepubliken Tyskland ha fastställt urvalskriterier som är anpassade efter de risker som förekommer vid beviljande av bidrag.

41 För det andra återstår det enligt kommissionen att bevisa den sökande regeringens påstående angående vilka företag som valts ut för inspektion. Den tyska regeringen skall ha åberopat Bayerns ministeriums skrivelse av den 24 januari 1989 för sent, då detta skett först i dess replik. Vad beträffar samma ministeriums skrivelse av den 13 augusti 1990 skulle denna i praktiken inte ha kunnat få någon effekt under det omtvistade räkenskapsåret.

42 Kommissionen anser slutligen att det inte framgår av dess skrivelse av den 9 augusti 1991 att den godtar en på slumpen baserad urvalsprincip. Däremot skulle kommissionen i skrivelsen uttryckligen ha angivit att olika urvalskriterier borde kombineras på lämpligt sätt.

43 Det bör i detta avseende påpekas att gemenskapslagstiftaren har ansett den administrativa kontrollen och inspektionen på plats utgöra två former av granskning som alltmedan de är självständiga också kompletterar varandra inom ramen för det kontrollförfarande som föreskrivs i artikel 8 i förordning nr 714/89.

44 Med beaktande av konstaterandena kring hur den administrativa kontrollen är utformad, vilka framgår av punkt 17 i föreliggande dom, borde urvalet av bidragssökande som skall bli föremål för inspektion på plats genomföras på grundval av en kombination av lämpliga bedömningsgrunder och inte enbart, eller ens huvudsakligen, på grundval av slumpen. För att säkerställa ett effektivt kontrollförfarande kunde således de mest betydande företagen, eller de som till följd av den administrativa kontrollen förefaller misstänkta, prioriteras när det gäller inspektion på plats, medan övriga kunde kontrolleras slumpmässigt.

45 Den sökande regeringens argument att de misstänkta företagen har inspekterats med förtur, oavsett tillämpningen av slumpmässigt urval, kan till följd av bristande bevisning inte godtas. De skrivelser från de behöriga ministerierna i Bayern och Baden-Württemberg som den sökande regeringen har hänvisat till rör för övrigt inte kriterierna för urval av bidragssökande, utan antalet företag som skall inspekteras.

46 Under dessa omständigheter skall de grunder som den sökande regeringen har anfört avseende kriterierna för urval av de bidragssökande vars företag skall bli föremål för inspektion på plats således inte godkännas.

D — *Inspektion på plats med avseende på identifikation av djuren*

47 I artikel 7.1 första stycket i förordning nr 714/89 föreskrivs följande:

"De djur för vilka en bidragsansökan har inlämnats enligt artikel 2 skall, inom de tidsfrister som fastställs av medlemsstaterna och senast fem veckor efter inlämningsdatumet för ansökan, förses med ett väl synligt och varaktigt identifikationsmärke. Detta skall bestå av en outplånlig märkning av djurets ena öra gjord genom perforering av örat, genom ett märke som fästs i örat eller genom ett snitt i örat."

48 I den preliminära rapporten fastslår kommissionen följande:

"I Tyskland består identifikationsmärkningen av en rund perforering eller av att ett lilafärgat öronmärke av metall fästs i örat. Det senare anbringas av bidragssökanden utan officiell övervakning. Sättet för märkningen bestäms av bidragssökanden...

EUGFJ är inte övertygad om att ett sådant märkningssystem ger nödvändiga garantier eftersom

— öronmärkena av metall lätt kan förkomma (antingen genom en olycka eller genom att de avsiktligt avlägsnas),

— den minsta perforeringen, om en (1) centimeter, har en tendens att växa igen,

— kommersiell eller veterinär verksamhet ofta ger upphov till ett antal andra hål och ärr.

...de kontroller som har genomförts av EUGFJ i Tyskland har till fullo bekräftat att verklig risk för oegentligheter föreligger i förvånande hög utsträckning, till följd av de teoretiska möjligheter som nyss har beskrivits."

49 Den sökande regeringen har för det första gjort gällande att den märkning som utförs i Tyskland överensstämmer med artikel 7.1 första stycket i förordning nr 714/89. De fall då hålen i djurens öron inte i tillräcklig utsträckning går att identifiera eller då öronmärkena förkommer skulle vara sällsynta och utgöra undantag. I sin replik har den sökande regeringen i det avseendet åberopat en expertrapport av den 7 juli 1994 som emellertid grundas på en undersökning som genomfördes år 1987. Dessutom skulle bidragssökandena även i detta fall vara skyldiga att ånyo märka djuren, vilket framgår av en skrivelse av den 25 september 1989 som det federala jordbruksministeriet tillställt delstaterna. Slutligen skulle bidragsansökningar som avsåg djur som inte är oklanderligt märkta avslås, vilket skall ha givit upphov till olika förfaranden inför de tyska förvaltningsdomstolarna.

50 Den sökande regeringen har för det andra hävdat att kommissionen, efter att den i enlighet med förordning nr 714/89 blivit underrättad om det system som hade antagits i Tyskland, har medgivit att den tillämpade märkningsmetoden överensstämde med artikel 7.1 i denna förordning. Den sökande regeringen hänvisar därvid till en skrivelse av den 23 november 1989, som kommissionen ställt till Förbundsrepubliken Tyskland, samt till ett telex av den 2 juli 1987, även det sänt av kommissionen till denna medlemsstat, vilket gällde överensstämmelsen mellan samma märkningsmetod och liknande bestämmelser, som vid den tiden återfanns i artikel 6.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 859/87 av den 25 mars 1987 om

tillämpningsföreskrifter för systemet för särskilt bidrag till nötköttsproducenter (EGT nr L 82, s. 25; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

51 Enligt den sökande regeringen bekräftas detta påstående av det faktum att gemenskapen i andra fall har fastställt identifikationssystem liknande det som tillämpas i Tyskland. Detta skulle bland annat vara fallet med rådets direktiv 92/102/EEG av den 27 november 1992 om identifikation och registrering av djur (EGT nr L 355, s. 32).

52 Kommissionen har däremot för det första förklarat att även om det märkningssystem som tillämpas i Bayern och Baden-Württemberg innebar att två av de medel som uttryckligen godkänns i artikel 7.1 i förordning nr 714/89 utnyttjades, uppfyllde det emellertid inte gemenskapsrättens krav. I synnerhet skulle systemet inte möjliggöra vare sig en väl synlig och permanent märkning eller en outplånlig märkning av djurets ena öra. Såväl kontrollerna som vissa vittnesmål som inhämtats av kommissionens tjänstemän bland de tyska producenterna skulle kunna bekräfta att det tillämpade märkningssystemet är otillräckligt. Vid sammanträdet har kommissionen på denna punkt förklarat att djuren visade "en mängd" perforeringar som gjorde en korrekt identifikation svår, för att inte säga omöjlig.

53 För det andra har kommissionen gjort gällande att den sökande regeringen har åberopat expertrapporten för sent.

54 För det tredje har kommissionen påpekat att den i skrivelsen av den 23 november 1989, som den sökande regeringen har åberopat, endast bekräftade att öronperforering är tillförlitlig som sådan, utan att uttala sig positivt om det sätt som perforeringen i fråga genomfördes på i Tyskland, i synnerhet som kommissionen vid den tiden inte kände till några detaljer, vilket bland annat bekräftas av det faktum att den på intet sätt har nämnt identifikation genom "lilafärgade öronmärken" som också används i Tyskland.

55 För det fjärde har direktiv 92/102, som den sökande regeringen har åberopat, ingen verkan på räkenskapsåret 1990.

56 Det bör inledningsvis påpekas att kommissionen i den preliminära rapporten inte har kritiserat den märkningsmetod som förekommer i Tyskland som sådan, utan det konkreta sätt som denna har tillämpats på.

57 Den sökande regeringen har inte visat att detta påstående är felaktigt.

58 Domstolen kan inte beakta den expertrapport som har åberopats för första gången i repliken, eftersom den utgör för sent inlämnad bevisning. Oberoende av om det är korrekt att kommissionen, som den sökande regeringen har hävdat under sammanträdet, för första gången meddelade sökanden sin kritik angående identifikation av djuren bara några dagar efter det att den tidsfrist som kommissionen själv hade fastställt för att medlemsstaterna skulle kunna lämna in ytterligare information hade löpt ut, hade Förbundsrepubliken Tyskland kunnat erhålla ett expertutlåtande i tid, och således lämna in detta tillsammans med sin ansökan.

59 Med beaktande av de bedömningar som har gjorts på plats av kommissionens tjänstemän och av de uttalanden som dess företrädare har gjort vid sammanträdet, gör inte det federala jordbruksministeriets skrivelse av den 25 september 1989 det möjligt att visa att den däri nämnda skyldigheten, att märka djuren på nytt vid fall av bristfällig märkning, faktiskt har iakttagits av bidragssökandena. Tvisten vid de tyska förvaltningsdomstolarna bekräftar, snarare än motbevisar, förekomsten av betydande problem avseende det sätt på vilket märkningen har genomförts.

60 Vad beträffar argumentet som hänför sig till kommissionens skrivelse av den 23 november 1989, kan inte heller det föranleda att ställningstagandet i den preliminära rapporten ifrågasätts. I själva verket har kommissionen i denna skrivelse uttalat sig på ett generellt sätt om huruvida den ena av de två märkningsmetoder som tillämpas i Tyskland är förenlig med förordning nr 714/89, utan att göra en bedömning av det sätt på vilket metoden konkret tillämpades.

61 Avslutningsvis är det argument som är att hänföra till direktiv 92/102 irrelevant, eftersom detta direktiv härrör från en senare tidpunkt än de omtvistade händelserna och inte berör dessa.

62 De grunder som den sökande regeringen har åberopat till stöd för sitt bestridande av anmärkningen om inspektion på plats, med avseende på identifikation av djuren, skall således inte godkännas.

E — *Övriga brister vid inspektion på plats*

63 I artikel 7.1 andra stycket i förordning nr 714/89 föreskrivs att varje djur skall åtföljas av en handling eller att ett register skall föras över kreatursbeståndet då en medlemsstat, inom ramen för ett system med särskilt bidrag, använder sig av ett identifikationssystem som tillämpas även utanför detta särskilda system.

64 I den preliminära rapporten har kommissionen konstaterat att inspektionerna på plats i grund och botten var ogiltiga, eftersom "de hade genomförts endast i syfte att jämföra antalet korrekt märkta djur, som vid tiden för inspektionen fanns i företaget, med antalet djur för vilka en ansökan hade gjorts". Kommissionen har tillagt att "bidragssökandena inte var skyldiga att föra register över djurbesättningen eller med hjälp av någon annan förteckning bevisa existensen av och åldern på de djur som verkligen varit föremål för en ansökan".

65 Den sökande regeringen har hävdat att denna anmärkning bygger på felaktiga uppgifter. Sökanden har ansett att de tyska inspektörernas kännedom om de lokala förhållandena, och deras förmåga att bedöma djurens ålder, har gjort det möjligt att genomföra effektiva inspektioner på plats, tack vare deras rådgivande funktion i kombination med de uppgifter som inhämtats under den administrativa kontrollen. I punkt 7 i formuläret för kontrollrapporten åläggs dessutom uttryckligen inspektörerna skyldigheten att pröva om den minimiperiod som det berörda djuret skall hållas i företaget hade iakttagits.

66 Enligt den sökande regeringen är kommissionens anmärkning inte heller rättsligt grundad. Det skulle framgå av artikel 7.1 andra stycket i förordning nr 714/89 e contrario att när en medlemsstat, inom ramen för systemet med särskilt bidrag, använder sig av ett särskilt identifikationssystem (Tyskland) och inte av ett redan tidigare föreliggande system, följer inte av gemenskapsrätten någon skyldighet att föra register eller annan förteckning över kreatursbeståndet.

67 Kommissionen har givit den sökande regeringen rätt i att det av gemenskapslagstiftningen inte uttryckligen följer en skyldighet att föra ett register eller annan förteckning. Detta innebär emellertid inte att de tyska tjänstemännen vid inspektion på plats kunde begränsa kontrollen till huruvida antalet befintliga djur vid tiden för inspektionen överensstämde med det antal som angivits i ansökan. Tjänstemännen skulle åtminstone ha försökt att dessutom kontrollera om det angivna antalet nötkreatur av en ålder om minst sex månader faktiskt fanns i företaget vid tiden för ansökan och om de hade hållits där under minimiperioden. De skulle likaledes ha frågat ut ägarna av företaget om detta. EUGFJ: s tjänstemän har kunnat konstatera att de tyska inspektörerna inte ställde den därför avsedda fråga som återges i punkt 7 i formuläret för kontrollrapporten.

68 Det bör påpekas att anmärkningen i den preliminära rapporten inte avser frånvaron av register eller andra förteckningar, utan bristerna i de inspektioner som utförts för att kontrollera åldern på de djur för vilka en bidragsansökan har inlämnats och huruvida dessa djur fanns i företaget.

69 Den sökande regeringen har inte bestritt att inspektörerna var skyldiga att fråga ut bidragssökandena på denna punkt, eftersom den har hävdat att frågor av den innebörden återfanns i formuläret för kontrollrapporten.

70 Fråga är således om de tyska inspektörerna faktiskt har ställt dessa frågor till de bidragssökande.

71 Kommissionen har hävdat att så inte är fallet med stöd av EUGFJ: s tjänstemäns uttalanden.

72 Den sökande regeringen har å sin sida inte anfört något som skulle kunna bevisa att de tyska inspektörerna faktiskt har ställt frågor till bidragssökandena avseende punkt 7 i formuläret för kontrollrapporten.

73 Under dessa omständigheter skall den grund som den sökande regeringen har åberopat till stöd för sitt bestridande av anmärkningen avseende övriga brister vid inspektion på plats således inte godkännas.

II — Om ändringen avseende import och export av bidragsberättigade djur (punkt 4.10.4.2.2 i den preliminära rapporten)

74 Denna punkt i den preliminära rapporten rör följande: A. Import av djur från Belgien och Frankrike samt B. Export av djur till Italien.

A — *Import av djur från Belgien och Frankrike*

75 I den preliminära rapporten anges följande:

"De djur som härrör från dessa båda länder har märkts genom perforering av ena örat, men de tyska myndigheterna har inte visat att de har vidtagit nödvändiga åtgärder (exempelvis i form av instruktioner till bidragssökandena eller inspektörerna) för att undvika att ett andra bidrag utbetalas i Tyskland."

76 Den sökande regeringen har hävdat att faran för att bidraget skulle beviljas två gånger för djur som importerats från Belgien och Frankrike, försedda med en identifikationsmärkning liknande den tyska märkningen, hade påpekats för kommissionen ett flertal gånger, muntligen och skriftligen i december 1989, samt ånyo genom en skrivelse av den 16 november 1990. Däremot informerade kommissionen först den 3 maj 1991 förbundsregeringen om att dessa båda medlemsstater skulle införa en exportmärkning i form av en trekantig perforering av djurets ena öra.

77 Samtidigt som kommissionen har bekräftat nyssnämnda påstående har den hävdat att de tyska myndigheterna borde ha uppfyllt de allmänna skyldigheter som åligger varje medlemsstat med avseende på genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken, för att undvika att bidraget beviljas två gånger.

78 Det bör i det avseendet konstateras att den importerande medlemsstaten vid tiden för händelserna i målet inte genom någon gemenskapsrättslig bestämmelse ålades att vidta åtgärder för att identifiera de importerade djuren på ett särskilt sätt som skiljde sig från det som tillämpades i den staten.

79 Nödvändiga åtgärder som vidtas för att garantera nötkreaturens fria rörlighet, utan risk för att bidraget skulle beviljas två gånger, förutsätter dessutom att olika nationella system samordnas. Den uppgiften åligger per definition gemenskapsinstitutionerna och inte medlemsstaterna.

80 Under dessa omständigheter skall den grund som den sökande regeringen har åberopat till stöd för sitt bestridande av anmärkningen avseende importen av djur från Belgien och Frankrike således godkännas och ändringen motsvarande ett belopp om 838 636 DM ogiltigförklaras.

B — *Export av djur till Italien*

81 För att säkerställa att bidrag inte utbetalas för ett och samma djur mer än en gång under djurets livstid, fastställs i artikel 7.1 i förordning nr 714/89 regler i fråga om identifikation.

82 I artikel 7.1 första stycket, som återges i punkt 47 i denna dom, föreskrivs "en outplånlig märkning av djurets ena öra gjord genom perforering av örat, genom ett märke som fästs i örat eller genom ett snitt i örat".

83 Enligt andra stycket kan en medlemsstat, då den tillämpar ett annat identifikationssystem än det som avser systemet med det särskilda bidraget, tillämpa ett sådant identifikationssystem även i detta sammanhang, under förutsättning att systemet medför att ett nummer fästs vid djurets ena öra eller på ett öronmärke och på det särskilda villkoret att en handling följer varje djur eller att ett register föreligger.

84 I tredje stycket i samma bestämmelse föreskrivs följande:

"Följaktligen skall de djur som identifierats på detta sätt, som efter att bidraget har betalats ut sänds till en annan medlemsstat, märkas på ett särskilt sätt vid försändelsen."

85 I den preliminära rapporten har kommissionen konstaterat följande:

"Tyskland har inte utfört den särskilda märkning som krävs på de djur som exporterats till Italien och det har således inte funnits något hinder för utbetalning av ett andra bidrag i den medlemsstaten."

86 Den sökande regeringen har ansett att skyldigheten att särskilt märka de djur som exporteras gäller endast i de fall som avses i artikel 7.1 andra stycket i förordning nr 714/89 och således endast för de stater som tillämpar ett annat märkningssystem än det som tillämpas inom ramen för systemet med det särskilda bidraget. Däremot skulle det inte åligga de medlemsstater som i likhet med Förbundsrepubliken Tyskland tillämpar ett särskilt märkningssystem för djur som redan har berättigat till bidrag, att återigen märka de exporterade djuren.

87 Dessutom skulle de märkningar som har utförts i Tyskland (ett lilafärgat öronmärke av metall på vilket uppgiften "Särskilt bidrag — Förordning nr 468/87" finns tryckt, eller en rund perforering av djurets ena öra) inte kunna användas för att ansöka om det särskilda bidraget i Italien, eftersom det i den medlemsstaten föreskrivits en annorlunda identifikation (vitt och grönt öronmärke).

88 Kommissionen har däremot hävdat att den särskilda märkningen krävs för varje djur som efter att bidraget har utbetalats sänds till en annan medlemsstat. Artikel 7.1 tredje stycket hänför sig inte enbart till djur som har identifierats genom ett system som avses i andra stycket, utan även till sådana som har identifierats enligt samma punkt första stycket.

89 Det finns således skäl att undersöka om uttrycket "således identifierade", som återfinns i artikel 7.1 tredje stycket, endast hänför sig till andra stycket eller om det även hänför sig till samma bestämmelse första stycket.

90 Det bör för det första påpekas att den omtvistade bestämmelsen skall tolkas mot bakgrund av syftet med artikel 7.1, som är att undvika att bidraget utbetalas en andra gång för samma djur.

91 Med beaktande av detta syfte bör det påpekas att kravet på en särskild, ytterligare märkning som föreskrivs i artikel 7.1 tredje stycket endast avser de djur som berörs av det föregående stycket, det vill säga andra stycket.

92 Då en medlemsstat tillämpar ett märkningssystem på nötkreatur som är föremål för det särskilda bidraget och samtidigt tillämpar detta system i andra syften, är det omöjligt för myndigheterna i de övriga medlemsstater dit dessa nötkreatur sänds att upptäcka om den märkning som djuret bär beror på utbetalningen av det särskilda bidraget eller har någon annan orsak. Det är av den anledningen som en särskild, ytterligare identifikation krävs.

93 De djur som redan bär en särskild märkning som endast utnyttjas inom systemet med det särskilda bidraget, och som överensstämmer med kraven i första stycket, kan däremot identifieras av myndigheterna i den medlemsstat dit de har exporterats.

94 Den här tolkningen har, som generaladvokaten har påpekat i punkt 48 i sitt förslag till avgörande, stöd i de faktorer som givit upphov till bestämmelsen. Därav följer att kravet på en särskild, ytterligare märkning för de djur som exporteras till en annan medlemsstat, vilket ursprungligen föreskrevs för varje djur som märkts enligt standardsystemet och som sedan utsträckts till att omfatta även de djur som hade sänts iväg och som hade märkts enligt undantagssystemet, slutligen avskaffades för djuren i den första kategorin genom förordning nr 714/89.

95 Mot denna bakgrund skall den grund som den sökande regeringen har åberopat till stöd för sitt bestridande av anmärkningen avseende export av nötkreatur till Italien således godkännas och ändringen motsvarande ett belopp om 311 529 DM ogiltigförklaras.

III — Om ändringen avseende tillämpning av övergångsbestämmelserna för äldre djur (punkt 4.10.4.2.3 i den preliminära rapporten)

96 I artikel 11.1 i förordning nr 714/89 fastslås, genom undantag från artikel 2 i samma förordning, en övergångsperiod under vilken ansökningar avseende äldre djur kan inlämnas av producenter i medlemsstater där det särskilda bidraget tillämpas för första gången.

97 I stycke 2 och 3 i samma bestämmelse fastställs följande:

"2. De medlemsstater som inte berörs av tillämpningen av första stycket kan från den 3 april till den 4 juni 1989 föreskriva en övergångsperiod för inlämning av ansökningar för djur vars uppfödning nästan är avslutad.

I sin ansökan skall producenten därvid ange

— att de berörda djuren är minst 12 månader gamla vid den tidpunkt då ansökan inlämnas,

— att han har hållit dem i sitt företag under minst en månad,

— att djuren skall slaktas eller exporteras till tredje land före den 3 september 1989.

3. De berörda djuren skall bära ett väl synligt och varaktigt identifikationsmärke."

98 I punkt 4.10.4.2.3 i den preliminära rapporten finns iakttagelser som avser: A. Identifikation av djuren, B. Möjligheten att bidraget beviljas två gånger, C. Slaktintygen samt D. Den centrala övervakningen.

A — *Identifikation av djuren*

99 I den preliminära rapporten anges följande:

"De normala bestämmelserna i fråga om inspektion i företagen och varaktig och synlig märkning av djuren var tillämpliga. ...

Utöver det (i företaget) normala systemet för öronmärkning eller perforering av ena örat, hade de bidragssökande tillstånd att välja ett tredje alternativ som bestod i att färga huvudet eller ryggen på det djur som var föremål för en bidragsansökan inom ramen för ovannämnda förordning. ...

EUGFJ har även uttryckt kritik i fråga om den synliga och varaktiga märkningen av djuren, eftersom en betydande andel av de äldre djur som var föremål för en ansökan hade en ospecificerad färgning av huvudet eller ryggen som enda märkning."

100 Den sökande regeringen har ansett att den bestämmelse som är tillämplig i fråga om märkningen av dessa djur inte är artikel 7.1 i förordning nr 714/89, som innehåller de "vanliga bestämmelserna", utan artikel 11.3 i samma förordning eftersom den utgör lex specialis. I det åttonde övervägandet i ingressen till förordning nr 714/89 erinras för övrigt om att det för dessa nötkreatur, som på grund av åldern är svårhanterade, bör föreskrivas ett "undantag från det föreskrivna märkningssystemet".

101 Eftersom djuren dessutom skulle slaktas före den 3 september 1989, hade en märkning inte varit nödvändig annat än för en längsta period om sex månader. Med hänsyn till den tämligen långsamma återväxten av djurens päls skulle således en märkning genom färgning vara tillräcklig. Märkningen skulle förnyas då det på grund av särskilda omständigheter inte längre är möjligt att urskilja den tydligt.

102 Den sökande regeringen har tillagt att eftersom samtliga de berörda nötkreaturen slaktades eller exporterades till tredje land före den 3 september 1989 och innan EUGFJ: s granskning ägde rum i maj 1991, har kommissionen inte kunnat konstatera att djuren hade varit märkta på ett olämpligt sätt.

103 Kommissionen har för det första hävdat att identifikationen enligt tillämpningen av artikel 11 i förordning nr 714/89 för att vara tillförlitlig skall uppfylla de gängse kraven i fråga om synlighet och varaktighet. Märkningen i Tyskland skulle således vara bristfällig.

104 Kommissionen har därefter förklarat att dess konstateranden bygger på en fördjupad undersökning av 296 ansökningar som lämnats in i Bayern och Baden-Württemberg. I skrivelsen som kommissionen ställde till den sökande regeringen skulle den som exempel ha anfört två fall som visade på bristfälligheter i märkningen. Dessutom skall institutionen ha konstaterat att varken de tyska inspektörerna eller bidragssökandena hade informerats om den föreskrivna färgen eller de särskilda bestämmelser som de hade att iaktta. Under sammanträdet har kommissionen förtydligat att de tyska myndigheterna inte hade närmare angivit vilken färg som skulle användas för att märka djuren och att bidragssökandena således kunde använda olika färger.

105 Det bör i detta avseende påpekas att enligt det åttonde övervägandet i ingressen till direktiv nr 714/89 tilläts, utöver det system som föreskrevs i artikel 7.1, ett undantagssystem för märkning av de djur som berördes av det övergångssystem som upprättats genom artikel 11.2 i förordningen. Det följer emellertid av artikel 11.3 att undantagsmärkningen skulle vara väl synlig och varaktig. Den skulle även vara

av samma färg för samtliga berörda djur med anledning av syftet med märkningen. Gemenskapslagstiftaren ville på detta sätt säkerställa att tillämpningen av undantagssystemet för märkning medförde nödvändiga garantier för identifikation av de djur som berördes av övergångssystemet.

106 Kommissionen har gjort gällande att den märkning som utförts i förevarande fall (färgning av huvud och rygg) inte uppfyllde kraven i förordningen, eftersom de nationella myndigheterna inte hade givit särskilda instruktioner i fråga om vilken färg bidragssökandena skulle använda, vilket skall ha givit upphov till skillnader mellan olika företag, och eftersom de nationella inspektörerna inte hade informerats om den föreskrivna färgen.

107 Den sökande regeringen har inte åberopat någon omständighet som kunnat vederlägga dessa påståenden.

108 Mot den bakgrunden skall det anses att den märkning som har utförts inte medförde nödvändiga garantier för identifikation av de nötkreatur som berördes av övergångssystemet.

109 Den grund som den sökande regeringen har åberopat till stöd för sitt bestridande av anmärkningen avseende identifikation av djuren skall således inte godkännas.

B — *Möjligheten att bidraget beviljas två gånger*

110 Kommissionen har i den preliminära rapporten konstaterat följande:

"Mot bakgrund av händelsernas förlopp och frånvaron av effektiva kontroller anser EUGFJ att det är mycket sannolikt att vissa djur, som mellan sex och nio månaders ålder varit föremål för en ansökan i september 1988, i april eller maj 1989 varit föremål för en ny ansökan (inom ramen för ett annorlunda märkningssystem) enligt det undantag som föreskrivs i artikel 11.

I frånvaron av detaljerade instruktioner och att döma av de inspektioner av företagen som EUGFJ har genomfört, har tio procent av de genomförda inspektionerna av företagen inte nödvändigtvis lett till att detta upptäckts, eftersom inspektörerna nöjt sig med att inventera de djur som hade färgats annorlunda, utan att försöka fastställa om ärrbildningen efter hål i djurens öron utgjorde spår efter tidigare perforeringar eller efter andra föreskrivna och/eller kommersiella öronmärkningar av något slag."

111 Den sökande regeringen har ansett att dessa konstateranden utgår från förutsättningen att de djur som varit föremål för ett normalt ansökningsförfarande i september 1988 i strid med gällande rätt inte var märkta eller att de tyska inspektörerna inte noterat den dubbla märkningen. Kommissionen har inte inkommit med någon bevisning till stöd för detta.

112 I den kontrollrapport som skall upprättas vid inspektion på plats skall inspektörerna uttryckligen ha uppmanats att kontrollera om djuren var märkta och i så fall hur. Frånvaron av märkning eller dubbel märkning skall ha konstaterats och antecknats. Inspektörerna skall för övrigt ha fastställt om det fanns skäl att tro att

bidragssökanden redan hade kommit i åtnjutande av det särskilda bidraget för de berörda djuren eller om särskilda omständigheter, som de hade att påpeka, gjorde det uteslutet att bidraget beviljades.

113 I de tyska bestämmelserna om bidrag för nöt-och fårkött skulle det slutligen vara föreskrivet att ett register över kreatursbeståndet skall hållas från den dag då ansökan lämnas in till det sista tillåtna datumet för slakt, den 2 september 1989. Dessa register skall ha kontrollerats under inspektionerna på plats.

114 Kommissionen har understrukit att den sökande regeringen inte lämnat någon konkret uppgift om hur ofta kontrollerna har utförts. De krav som uppställs i rapportformuläret skulle vara otillräckliga och bekräfta den kritik som har framförts av EUGFJ: s tjänstemän. I synnerhet skulle inspektörerna inte ha haft till uppgift att kontrollera om öronen på de djur som hade en färgmärkning bar spår av varaktig perforering.

115 Kommissionen har även hävdat att registret över kreatursbeståndet var av begränsad omfattning, eftersom det fördes enbart över de djur som omfattades av det särskilda systemet enligt artikel 11.2 i förordning nr 714/89. Därav skulle således inte framgå om djuren redan hade varit berättigade till bidraget eller om de andra villkoren för beviljande av bidraget var uppfyllda.

116 Det bör inledningsvis påpekas att kommissionen, genom sin anmärkning i den preliminära rapporten, kritiserar den sökande regeringen för att inte ha vidtagit alla nödvändiga åtgärder — särskilt med avseende på identifikation av djuren och effektiviteten vid inspektioner på plats — för att utesluta möjligheten att de djur som redan varit föremål för en bidragsansökan inom ramen för det allmänna systemet skulle kunna bli föremål för en ny bidragsansökan inom ramen för övergångssystemet.

117 Det bör därefter, som redan har konstaterats i punkt 56-62 och 105-109 i denna dom, påpekas att identifikationen, som den utförs i Tyskland, såväl inom ramen för det allmänna systemet som inom ramen för övergångssystemet, inte motsvarade kraven i gemenskapslagstiftningen och att den följaktligen inte förmådde säkerställa vilka djur som varit föremål för en bidragsansökan.

118 Denna omständighet har med all säkerhet försvårat de kontroller som har utförts vid inspektion på plats. Enligt den preliminära rapporten har EUGFJ: s tjänstemän kunnat konstatera att de tyska inspektörerna hade låtit sig nöja med "att inventera de djur som hade färgats annorlunda, utan att försöka fastställa om ärrbildningen efter hål i djurens öron utgjorde spår efter tidigare perforeringar eller efter andra föreskrivna och/eller kommersiella öronmärkningar av något slag".

119 Mot denna bakgrund skall de argument som den sökande regeringen har framfört, enligt vilka rapportformuläret skulle ha gjort det möjligt för inspektörerna att upptäcka om en bidragsansökan gjorts två gånger, inte godtas eftersom de inte avser vad inspektörerna faktiskt gjort utan vad de borde ha gjort.

120 Slutligen är det inte möjligt att genom att föra ett register över de djur som berörs av övergångssystemet utesluta möjligheten att bidraget beviljas två gånger, eftersom registret inte innehåller någon uppgift om identiteten av de djur som berördes av det allmänna systemet.

121 Den grund som den sökande regeringen har åberopat till stöd för sitt bestridande av anmärkningen avseende möjligheten att bidraget beviljades två gånger skall således inte godkännas.

C — *Slaktintygen*

122 I den preliminära rapporten anförs ett antal felaktigheter som avser de slaktintyg som godkändes av de regionala myndigheterna i Bayern och Baden-Württemberg, såsom att de saknade

— uppgift om datum och plats för slakt av de djur som handlarna hade köpt levande,

— en tydlig beskrivning av det (de) berörda djuret (djuren),

— uppgift om djurens pris och/eller vikt,

— uppgift om bidragssökandens eller handlarens namn.

123 Den preliminära rapporten innehåller även följande iakttagelser:

"Det är säkert att de handlingar som var behäftade med flest fel rörde transaktioner med levande djur och stöddes enbart av handlarnas fakturor.

Även i de fall då tillfredsställande bevis på slakt uppenbarligen givits direkt (exempelvis fakturor från slakteriet) har det visat sig omöjligt att bevisa dels att de berörda djuren var desamma som hade varit föremål för en ansökan inom ramen för

det undantag som föreskrivs i artikel 11, dels att de inte hade varit föremål även för en ansökan inom ramen för bidragssystemet i företaget i april 1989 eller september 1988...

Nästan samtliga slaktintyg (Bestätigungen) har fyllts i av handlarna och mycket få innehåller en bekräftelse från det berörda slakteriet, vilket hur som helst inte har kontrollerats."

124 Den sökande regeringen har gjort gällande att kommissionens påstående enligt vilket "[n]ästan samtliga slaktintyg" har fyllts i av handlare är felaktigt, eftersom de bevis som företetts inte härrörde från handlarna i mer än ungefär hälften av de kontrollerade fallen i delstaten Baden-Württemberg. Dessutom skulle många slakterier ha tillkommit genom handel med boskap och skulle således fortfarande bedriva handelsverksamhet.

125 Dessutom skulle ytterligare bevisning och tilläggsuppgifter göra det möjligt att med säkerhet fastställa att djuret har slaktats, även med utgångspunkt från handlarnas fakturor (såsom exempelvis viktintyg upprättat av slakteriet eller försäljningshandlingar av vilka framgår att det vore fullständigt absurt i ekonomiskt hänseende att fortsätta föda upp sådana djur under ytterligare åtta månader; en oberoende experts sammanställningar av resultaten av klassificeringen av djurkroppen). Om dessa uppgifter var tvivelaktiga skulle ett straffrättsligt förfarande avseende bedrägeri inledas gentemot det företag som uppvisat handlingarna.

126 Enligt den tyska regeringen var under alla förhållanden grundvillkoren för beviljandet av bidraget uppfyllda, även i de fall då den ingivna bevisningen var behäftad med formella brister, bland annat tack vare de regionala inspektörernas goda lokalkännedom.

127 Kommissionen har stått fast vid anmärkningarna i den preliminära rapporten. Kommissionen hänvisar även till konstaterandena i den skrivelse som den ställde till den sökande regeringen den 29 september 1992. I denna skrivelse påpekade

kommissionen att de sammanställningar som kreatursHandlarna hade företett inte bevisade att djuren hade slaktats utan att först övergå till en annan uppfödare som inom de föreskrivna tidsfristerna hade kunnat begära bidraget en andra gång, det vill säga före den 2 september 1989.

128 Det bör i det avseendet påpekas att den sökande regeringen genom sin argumentation inte har ifrågasatt förekomsten av felaktigheter utan försökt förklara orsakerna till de felaktigheter som begåtts, samtidigt som den har hävdat att grundvillkoren för beviljande av bidraget uppfyllts eftersom de regionala inspektörerna hade lokalkännedom.

129 Därav följer att den sökande regeringen inte har visat att anmärkningen i den preliminära rapporten är ogrundad.

130 Den grund som den sökande regeringen har åberopat till stöd för sitt bestridande av anmärkningen avseende slaktintygen skall således inte godkännas.

D — *Den centrala övervakningen*

131 I punkt 4.10.4.2.3 i den preliminära rapporten konstaterar kommissionen även följande:

"Dessa ändringar tillämpas endast på delstaterna Bayern och Baden-Württemberg som är de mest decentraliserade i Tyskland, eftersom de tillsammans omfattar ungefär 120 administrativa kontrollenheter (inom ramen för bidragssystemen),

vilket i förening med avsaknaden av central övervakning får anses ha förvärrat de svårigheter som förelåg."

132 Den sökande regeringen har hävdat att kommissionen, genom den allmänt formulerade anmärkning som avser frånvaron av central kontroll, uppenbarligen försöker ifrågasätta hur effektiv tillämpningen och kontrollen av systemet med särskilt bidrag var i Tyskland.

133 Kommissionen har invänt att den alls inte påstått att det i Förbundsrepubliken Tyskland saknas kontroll från de centrala myndigheternas sida. Den har i den preliminära rapporten endast påstått att de nämnda bristerna och svårigheterna avseende tillämpningen av det särskilda systemet i fråga om äldre djur hade förvärrats på grund av bristande kontroll från de centrala myndigheternas sida.

134 Det bör i detta avseende påpekas att det omtvistade avsnittet i den preliminära rapporten inte innehåller en särskild anmärkning utöver dem som framförts avseende de övriga konstaterandena i punkt 4.10.4.2.3 i den preliminära rapporten angående övergångssystemet, utan endast ett allmänt påstående från kommissionens sida.

135 Ändamålet med den sökande regeringens argumentation saknar således betydelse.

IV — Grunderna avseende underrättelse till kommissionen angående det tyska förfarandet för tillämpning av systemet med särskilt bidrag

136 I artikel 13.1 i förordning nr 714/89 föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om vilka åtgärder de har vidtagit för att genomföra förordning (EEG) nr 468/87 och förevarande förordning senast tio dagar efter att de trätt i kraft."

137 Den sökande regeringen har gjort gällande att eftersom kommissionen har informerats om det tyska förfarandet för tillämpning av systemet med bidrag enligt artikel 13.1 i förordning nr 714/89, har den inte rätt att ifrågasätta detta förfarande i efterhand. Detta gäller inte bara i fråga om detaljer utan även i fråga om dess väsentliga bestämmelser och får inte ske utan att den har givit den sökande regeringen möjlighet att genomföra förbättringar. Genom att förfara på detta sätt har kommissionen åsidosatt gemenskapsinstitutionernas skyldighet att lojalt samarbeta med medlemsstaterna (dom av den 10 februari 1983, Luxemburg mot parlamentet, 230/81, Rec. s. 255, punkt 38).

138 Det bör i detta avseende påpekas att de anmärkningar som kommissionen har framfört i den preliminära rapporten inte avser de bestämmelser som de nationella myndigheterna har antagit för att tillämpa det särskilda bidraget, och om vilka de har underrättat kommissionen, utan avser oegentligheterna i fråga om hur bestämmelserna i gemenskapsrätten i fråga om det särskilda bidraget har tillämpats i Tyskland.

139 De grunder som den sökande regeringen har åberopat i det avseendet skall således inte godkännas.

V — Grunden avseende brister i gemenskapsrätten

140 Den sökande regeringen har dessutom hävdat att om domstolen skulle anse att bidragssystemet är bristfälligt såsom det har tillämpats i Tyskland, har dessa brister sin grund i gemenskapsrätten.

141 Det bör i detta avseende påpekas att utöver anmärkningen avseende import till Tyskland av djur från Belgien och Frankrike, beträffande vilken domstolen för övrigt har godtagit den grund som anförts av den sökande regeringen, har inte en undersökning av den preliminära rapporten gjort det möjligt att dra slutsatsen att de oegentligheter som har befunnits föreligga i Tyskland har sin grund i gemenskapsrätten.

142 Följaktligen skall inte heller denna grund, som den sökande regeringen har anfört, godkännas.

143 Mot bakgrund av ovanstående överväganden skall beslut 93/659 ogiltigförklaras i den del EUGFJ inte har belastats med ett belopp om 838 636 DM avseende utgifter för import till Tyskland av djur från Belgien och Frankrike samt ett belopp om 311 529 DM avseende utgifter för export av djur till Italien.

Rättegångskostnader

144 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Enligt artikel 69.3 första stycket kan domstolen, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin kostnad. Eftersom Förbundsrepubliken Tyskland och kommissionen ömsom har tappat målet, skall vardera parten bära sin kostnad.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

1) Kommissionens beslut 93/659/EG av den 25 november 1993 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper vad avser de utgifter för räkenskapsåret 1990 som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) ogiltigförklaras i den del EUGFJ inte har belastats med ett belopp om 838 636 DM avseende utgifter för import till Tyskland av djur från Belgien och Frankrike samt ett belopp om 311 529 DM avseende utgifter för export av djur till Italien.

2) Talan ogillas i övriga delar.

3) Vardera parten skall bära sin kostnad.

Kakouris Kapteyn Murray

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 3 oktober 1996.

R. Grass

Justitiesekreterare

C. N. Kakouris

Ordförande på sjätte avdelningen