DOMSTOLENS DOM
AF 15. SEPTEMBER 1982 [1]

Denkavit Futtermittel GmbH mod Forbundsrepublikken Tyskland (anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main)

»Støtte til skummetmælk: kontrolomkostninger«

Sag 233/81

Sammendrag

Landbrug — fælles markedsordning — mælk og mejeriprodukter — støtte til skummetmælk — omkostninger ved nødvendige kontrolforanstaltninger — den berørte virksomheds pligt til at betale — lovlighed — betingelser

(Kommissionens forordning nr. 1725/79, art. 10)

Artikel 10 i forordning nr. 1725/79 er ikke til hinder for, at en medlemsstat i medfør af nationale lovbestemmelser pålægger den berørte virksomhed at betale omkostningerne ved den kontrol, der foretages i henhold til bestemmelsen, såfremt de beløb, virksomheden skal betale, svarer til de normale omkostninger ved en sådan kontrol, og såfremt de ikke er af en sådan størrelse, at de kan afholde virksomhederne fra at foretage de transaktioner, som støtten netop skal søge fremmet.

I sag 233/81

angående en anmodning, som Verwaltungsgericht Frankfurt am Main i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

DENKAVIT FUTTERMITTEL GMBH, Warendorf,

mod

FORBUNDSREPUBLIKKEN TYSKLAND ved Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (forbundskontoret, for ernæring og skovbrug), Frankfurt am Main,

1 — Processprog: Tysk.

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 10 i Kommissionens forordning nr. 1725/79 af 26. juli 1979 om nærmere regler for støtte til skummetmælk, der forarbejdes til foderblandinger, og til skummetmælkspulver til kalvefoder (EFT L 199, s. 1),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene G. Bosco, A. Touffait og O. Due, dommerne P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros og F. Grévisse,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelseskendelsen, retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, som er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Sagsøgeren i hovedsagen, Denkavit Futtermittel GmbH, fremstiller mælkeerstatningsfoder til kalve. Til fremstillingen anvendes skummetmælkspulver, hvortil der modtages støtte. Støtten har til formål at fremme anvendelsen af den del af overskudsproduktionen af mejeriprodukter til foder.

Tilkendelse af støtte samt prøvelse af støttebetingelserne og kontrolforanstaltninger gennemføres efter følgende regler:

— Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968, I, s. 169). I henhold til artikel 10, stk. 1, i denne grundforordning for mejeriprodukter »ydes der støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver, der er fremstillet inden for Fællesskabet og anvendes til foder, såfremt disse produkter opfylder bestemte betingelser«;

— Rådets forordning nr. 986/68 af 15. juli 1968 om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver til foderbrug (EFT 1968, I, s. 250). Denne forordning, der er udstedt i henhold til artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 804/68 fastlægger de materielle grundbetingelser for støtteordningen. Interventionsorganet i hver medlemsstat skal betale støttebeløbet, når der er ført bevis for, at skummetmælken er anvendt til dyrefoder eller til fremstilling af foderblandinger eller skummetmælkspulveret er blevet denatureret eller anvendt til fremstilling af foderblandinger. I hehold til artikel 4, stk. 2, træffer medlemsstaterne de fornødne foranstaltninger for at sikre avendelsen af bestemmelserne;

— Kommissionens forordning nr. 1725/79 af 26. juli 1979 om nærmere regler for støtte til skummetmælk, der forarbejdes til foderblandinger og til skummetmælkspulver til kalvefoder (EFT 1979 L 199, s. 1). I denne forordning, der er udstedt i henhold til artikel 10, stk. 3, i grundforordningen nr. 804/68 er der fastsat regler om gennemførelsen af forordning nr. 986/68. Forordningen definerer en række begreber. (f.eks. »denaturering og foderblandinger«), og fastsætter detaljerede regler for fabrikations- og omsætningsmåden for foderblandinger og for kontrolforanstaltningerne.

Gennemførelsen af disse fællesskabsforordninger er i Tyskland sket på grundlag af den tyske lov om gennemførelse af de fælles markedsordninger (BGBl. I 1972, s. 1617), gennem udstedelsen af den tyske bekendtgørelse af 31. maj 1977 om støtte til skummetmælk (BGBl. I, s. 792).

Skummetmælkspulver, som anvendes til mælkeerstatningsfoder, giver kun ret til støtte, hvis skummetmælkspulveret opfylder betingelserne i artikel 1 i forordning nr. 1729/79, og mælkeerstatningsfoderet opfylder betingelserne i samme forordnings artikel 4. For at sikre overholdelsen af disse regler skal de nationale myndigheder træffe de kontrolforanstaltninger, som er foreskrevet i artikel 10 i forordning nr. 1725/79. I henhold hertil skal der tillige med en regelmæssig regnskabskontrol mindst en gang om måneden udtages stikprøver af de pågældende produkter i fabrikationsvirksomhederne og foretage en analyse af produkternes sammensætning.

I henhold til § 12 i den tyske bekendtgørelse om støtte til skummetmælk (nævnt ovenfor) kræves omkostningerne i forbindelse med udtagelsen af prøver dækket. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»Udtages der på grundlag af de i § 1 nævnte retsakter i forbindelse med den administrative kontrol prøver eller foretages der vareundersøgelser, betales til de i henhold til § 2 kompetente myndigheder en godtgørelse for pakning og transport af vareprøverne samt for vare-

undersøgelserne. Omkostningerne betales af den, der har fremsat anmodning om støtte.«

På grundlag af denne regel modtog virksomheden Denkavit Futtermittel GmbH (herefter Denkavit) en regning vedrørende omkostningerne til et beløb af 329,90 DM. Undersøgelsesomkostningerne vedrørte en støtteanmodning til et beløb af 1 745 604,58 DM for 115 572 kg skummetmælkspulver.

Efter en resultatløs klage herover anlagde Denkavit sag ved Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, som udsatte sagen og forelagde Domstolens følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er det foreneligt med fællesskabsretten, at Forbundsrepublikken Tyskland opkræver vederlag for vareundersøgelser, som finder sted i henhold til artikel 10 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1725/79 af 26. 7. 1979 (EFT L 199 af 7. 8. 1979, s. 1)?«

Forelæggelseskendelsen af 8. juli 1981 blev registreret på Domstolens justitskontor den 17. august 1981.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren i hovedsagen, Denkavit, ved advokat Ehle, Köln, af Forbundsrepublikken Tysklands regering ved M. Seidel, som befuldmægtiget, samt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Meinhard Hilf, juridisk tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat Albert Stockburger, Frankfurt am Main.

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

II — Sammenfatning af de til Domstolen indgivne skriftlige indlæg

Vedrørende sagens faktiske omstændigheder har *Denkavit* indledningsvis anført, at virksomhedens søsterselskaber i de andre EØF-medlemsstater også er underkastet såkaldt »løbende« kontrol i medfør af reglerne i forordning nr. 1725/79, artikel 10. Ingen af disse betaler imidlertid omkostningerne i forbindelse hermed.

Denkavit har anført tre retlige anbringender til støtte for, at opkrævningen af gebyrer i henhold til artikel 12 i den tyske bekendtgørelse om støtte til skummetmælk er i strid med fællesskabsretten:

1) der findes ikke noget fællesskabsretligt grundlag for opkrævningen af omkostningerne, og medlemsstaterne har ikke beføjelse til at gennemføre nationale regler om betaling af omkostninger for kontrolforanstaltninger, som Fællesskabet pålægger;

2) der foreligger et brud på den fælles prisordning;

3) den forvaltningsvirksomhed, som giver anledning til omkostningerne, er alene i det offentliges interesse.

1. *Denkavit* har vedrørende det forhold, at der *ikke findes fællesskabsregler vedrørende omkostningerne* anført, at artikel 10 i forordning nr. 1725/79 ikke indeholder regler vedrørende omkostningerne i forbindelse med den løbende kontrol, som myndighederne skal gennemføre over for alle virksomheder, som fremstiller de pågældende varer. Modsat bestemmes det i forordningens artikel 9, stk. 4, at der skal ske godtgørelse af omkostninger i tilfælde af, at der foretages en særlig kontrol efter anmodning og i andragerens interesse.

I forordningen sondres således klart mellem de to former for kontrol. Efter Denkavits opfattelse fremgår det heraf, at lovgivningsmyndigheden bevidst har undladt at forpligte støttemodtageren til at bære omkostningerne i forbindelse med løbende kontrol. Forordning nr. 1725/79 er udtømmende. Medlemsstaterne kan således ikke kræve godtgørelse for omkostninger i forbindelse med løbende kontrol.

Denkavit har i øvrigt gjort gældende, at medlemsstaterne ikke har kompetence til at gennemføre nationale regler om omkostninger. Dommen af 30. november 1978 (Bussone mod det italienske landbrugsministerium, sag 31/78, Sml. s. 2429) synes at gå ud fra den modsatte antagelse, men dommen har ingen betydning for den foreliggende sag. Dels har den fælles markedsordning for æg, hvorom der var tale i den nævnte sag, ikke til formål at skabe prisharmonisering, hvilket er tilfældet, for såvidt angår markedet for mejeriprodukter, som gælder for den foreliggende sag. Dels var der i den nævnte dom tale om kvalitetskontrol i forbrugernes interesse, mens den foreliggende sag vedrører kontrol, der alene foretages i det offentliges interesse.

Hertil kommer, at de omtvistede omkostningsbestemmelser ikke er procesretlige regler, men er en yderligere støttebetingelse, som ikke findes i den for området gældende forordning nr. 1725/79.

Ifølge Denkavit's opfattelse har selv ikke Kommissionen beføjelse til at pålægge de pågældende virksomheder en forpligtelse i henhold til forordning nr. 1725/79 til at bære de omkostninger, der er forbundet med de pågældende undersøgelser. Artikel 4, stk. 2, i Rådets forordning nr. 986/68 som ændret ved Rådets forordning nr. 1038/72 af 18. maj 1972 (EFT 1972 II, s. 440) bestemmer nemlig, at »Medlemsstaterne iværksætter de foranstaltninger, der er *nødvendige*« for at sikre anvendelsen af de i artikel 2, stk. 4 og 5, og i artikel 3, stk. 2, fastsatte bestemmelser. Kommissionens gennemførelsesforordning kan ikke ændre grundforordningen eller fravige denne. Omkostningsbestemmelser er imidlertid ikke nødvendige for at udøve statslige kontrolfunktioner (dom af 14. 12. 1972, Marimex mod det italienske finansministerium, sag 29/72, Rec. s. 1309, præmis 5; dom af 25. 1. 1977, Bauhuis mod den nederlandske stat, sag 46/76, Sml. s. 5, præmis 14). Dette må så meget mere gælde for forholdet mellem en kommissionsforordning og en national bekendtgørelse til gennemførelse heraf (jfr. dom af 11. 2. 1971, Norddeutscher Viehund Fleischkontor mod Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, sag 39/70, Rec. s. 49, præmis 4).

Denkavit har endelig fremhævet, at den fordeling af bevisbyrden, der ligger til grund for forordning nr. 1725/79, ikke giver grundlag for at pålægge omkostninger. Der er tale om to forskellige regler, der ikke i dette tilfælde har nogen indbyrdes forbindelse. Fællesskabsretten indeholder ingen almindelig regel, hvorefter lovlig administrativ kontrol berettiger til opkrævning af godtgørelse for de omkostninger, kontrollen afstedkommer (dom af 5. 7. 1978, byen Frankfurt am Main mod Neumann, sag 137/77, Sml. s. 1636, præmis 12).

Forbundsrepublikken Tysklands regering har anført, at betaling af omkostningerne for kontrol efter artikel 10 i forordning nr. 1725/79 er omfattet af de betingelser, som skal opfyldes for at opnå ret til støtte. Betingelserne er fastsat i artiklerne

1, 3 og 4 i forordning nr. 1725/79 og i artikel 1 i forordning nr. 986/68. Det fremgår af almindelige bevisregler, at opfyldelsen af betingelserne må bevises af den, der fremsætter kravet og for hans regning. Beviset kan ikke føres uden en laboratoriekontrol af de foderblandinger, som fremstilles i overensstemmelse med artikel 4 i forordning nr. 1725/79. Udgifterne til denne undersøgelse må derfor bæres af den berørte virksomhed.

Regler om omkostningerne er nemlig en integrerende del af de procesretlige regler, der skal finde anvendelse ved gennemførelsen af forordningen. Ifølge Domstolens praksis tilkommer det i mangel af fællesskabsretlige regler herom medlemsstaterne at fastsætte de nødvendige procesretlige regler eller i givet fald at anvende eksisterende nationale procesregler. I sådanne tilfælde må medlemsstaternes opkrævning af vederlag, der har til formål at dække omkostningerne i forbindelse med den kontrol, som pålægges gennem fællesskabsretten, anses for lovlig (dom af 30. 11. 1978, Bussone mod det italienske landbrugsministerium, sag 31/78, Sml. s. 2429; dom af 16. 12. 1976, Rewe mod Landwirtschaftskammer Saarland, sag 33/79, Sml. s. 1989; dom af 16. 12. 1976, Comet mod Produktschap voor Siergewassen, sag 45/76, Sml. s. 2043; dom af 12. 6. 1980, Lippische Hauptgenossenschaft og Westfälische Zentralgenossenschaft mod Balm, sagerne 119 og 126/79, Sml. s. 1863).

Denne fortolkning er ikke i strid med artikel 9, stk. 4 i forordning nr. 1725/79. Sidstnævnte bestemmelse vedrører derimod et særligt tilfælde, nemlig det tilfælde, hvor en særlig undersøgelse sker alene i støttemodtagerens interesse, hvis denne, efter at en første kontrol efter artikel 10 har vist et negativt resultat, på trods heraf vil bevise sin ret til støtte.

Kommissionen har anført, at de nærmere regler for kontrolproceduren skal fastsættes af medlemsstaterne, idet Fællesskabets lovgivningsmyndighed ikke selv har reguleret samtlige led i proceduren. Ligeledes overlades spørgsmålet om finansieringen af kontrollen til medlemsstaterne (Bussone-dommen, sag 31/78, ovenfor citeret; dom af 12. 6. 1980, Express Dairy Foods, sag 130/79, Sml. s. 1887).

Kommissionen finder, at artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 1725/79 tager sigte på et særligt tilfælde. Fællesskabets lovgivningsmyndighed har nemlig fundet det rigtigst for det særlige tilfælde, at der skal ske tilbagesøgning af en urigtigt udbetalt støtte (idet den »løbende« kontrol har udvist et negativt resultat) at fastsætte en mulighed for en »særlig« undersøgelse, der giver den pågældende mulighed for at bevise, at kun en del af hans produkt ikke opfylder de betingelser, der er fastsat i forordningen. Det er ikke muligt herudaf at udlede følgeslutninger for så vidt angår finansieringen af de generelle kontrolforanstaltninger efter artikel 10.

2. *Vedrørende tilsidesættelsen af den fælles prisordning* har *Denkavit* henvist til Domstolens praksis, hvoraf det fremgår, at medlemsstaterne ikke længere gennem ensidige foranstaltninger kan gribe ind i prisdannelsesmekanismen, således som denne følger af den fælles markedsordning (dom af 18. 10. 1979, Procureur général mod Buys m.fl., sag 5/79, Sml. s. 3203). Det pågældende støttebeløb kan således ikke, hverken direkte eller

indirekte, påvirkes af ensidige foranstaltninger truffet af medlemsstaten.

Denkavit finder, at opkrævningen af vederlag for kontrolomkostningerne indebærer en faktisk formindskelse af den tilkendte støtte. Som følge heraf trues også Fællesskabets formål hermed, der består i at fastsætte støtten efter økonomiske kriterier som defineret i artikel 2 a i forordning nr. 986/68 som affattet ved forordning nr. 666/74 (EFT 1974 L 85, s. 58). Følgelig er nettoprisen for skummetmælkspulver til foderbrug højere i Tyskland end i de andre medlemsstater, i hvilke en sådan ordning ikke findes.

Den tyske regering har anført, at der ikke i den foreliggende sag er tale om et direkte indgreb i prisordningen. Dommen af 23. januar 1975 (Galli, sag 31/74, Sml. s 47, præmis 15) er uden betydning for sagen. Der er i det højeste tale om en indirekte begrænsning, der på grund af sin ringe størrelse næppe har nogen betydning. Godtgørelserne for undersøgelsesomkostningerne beløber sig nemlig til 0,03 % af den pågældende støttes samlede beløb.

Der er heller ikke tale om en tilsidesættelse af lighedsprincippet (EØF-traktatens artikel 40, stk. 3), idet det pågældende vederlag opkræves efter ensartede retningslinjer. At andre medlemsstater ikke opkræver et tilsvarende vederlag eller ikke opkræver vederlag overhovedet, er ikke på nogen måde en tilsidesættelse af lighedsprincippet, men er en simpel følge af medlemsstaternes kompetence til at fastsætte nationale regler om kontrolomkostningerne, indtil der sker en harmonisering af det pågældende område.

Kommissionen har henvist til dommen i sag 31/78, Bussone (citeret ovenfor), hvorefter den frihed, der er overladt medlemsstaterne vedrørende reguleringen af de administrative omkostninger, ikke må udøves på en sådan måde, at formålet med den ordning, som indrømmer denne frihed, bringes i fare. Kontrolomkostningernes størrelse kan imidlertid ikke virke til skade for støttens formål, nemlig at garantere indikativprisen. Når henses til forholdet mellem undersøgelsesomkostningernes størrelse (329,90 DM) og støttens størrelse (1,7 millioner DM), kan det ikke hævdes, at opkrævningen af vederlag kan være til hinder for gennemførelsen af støttens formål. Forholdet mellem de to beløb, således som dette foreligger i denne sag, er i øvrigt repræsentativt.

3 *Vedrørende omkostningernes art* har *Denkavit* anført, at det af Domstolens praksis fremgår, at en offentlig forvaltningsvirksomhed, der tjener gennemførelsen af undersøgelser i det offentliges interesse, ikke kan anses for en serviceydelse, der er præsteret over for en privat, og derfor kan begrunde opkrævningen af et afgiftsbeløb. Sådanne omkostninger bør derimod bæres af samfundet.

Denkavit har uderstreget, at støtten til skummetmælkspulver alene gives i det offentliges interesse. Den tager ikke sigte på at støtte den pågældende industrigren, men på at sikre den fælles markedsordnings korrekte funktion (dom af 14. 3. 1973, Westzucker, sag 57/72, Sml. s. 321, præmis 20; dom af 21. 2. 1974, Birra Dreher, sag 162/73, Sml. s. 201, præmis 8). Ydelsen af direkte støtte tager sigte på at undgå oplagring af skummetmælkspulver.

Sker tildelingen af støtte i det offentliges interesse gælder dette så meget mere for løbende kontrol i forbindelse med støtteordningen. Kontrollen har netop til formål at sikre, at skummetmælkspulveret faktisk anvendes til foder og at undgå, at støtte udbetales flere gange til samme produkt (se 3. betragtning til forordning nr. 1725/79). Efter Denkavits opfattelse er der følgelig tale om en økonomisk kontrol, som alene finder sted i Fællesskabets interesse.

Sammenfattende foreslår Denkavit Domstolen at besvare det af Verwaltungsgericht Frankfurt stillede spørgsmål således:

»De vederlag, som Forbundsrepublikken Tyskland opkræver hos støtteansøgere for omkostninger i forbindelse med pakning og transport af vareprøver, samt for vareundersøgelser efter artikel 10 i forordning nr. 1725/79, er uforenelige med forordning nr. 1725/79 samt med forordningerne nr. 804/68 og 986/68«.

Den tyske regering har anført, at hverken den pågældende støtteordning eller det hertil knyttede kontrolsystem alene er i det offentliges interesse. Det offentliges interesse består kun i skabelsen af incitamenter for virksomhederne. Enhver privat virksomhed må herefter afgøre, om det er i dens interesse at udnytte incitamenterne. Den tilkendte støtte er i højere grad en økonomisk fordel for producenterne af foderblandinger, fordi den giver dem mulighed for at udbyde foderblandinger af høj kvalitet til lave priser og herigennem opnå en markedsfordel.

Under henvisning til disse betragtninger udleder den tyske regering, at den retspraksis, som vedrører offentlig administrativ virksomhed, der tager sigte på at gennemføre kontrolforanstaltninger, som udelukkende finder sted i det offentliges interesse, og som derfor ikke er tjenesteydelser præsteret over for borgerne, ikke kan overføres til den foreliggende sag. De kontrolforanstaltninger, der har været tale om i den nævnte retspraksis, forfølger *alene* sundhedskontrolmæssige formål i forbindelse med indførsel af varer fra en anden medlemsstat. De interesser, der har været tale om i de nævnte sager, er således forskellige fra dem, der er tale om i den foreliggende sag, hvor kun de omtvistede undersøgelser giver mulighed for at bevise en ret til støtte.

På baggrund heraf mener den tyske regering, at det stillede spørgsmål bør besvares bekræftende.

Kommissionen har anført, at Domstolens praksis ikke giver grundlag for at antage, at medlemsstaterne kun har ret til at opkræve godtgørelse for undersøgelsesomkostningerne, hvis der erlægges en modydelse fra statens side. Der findes kun ét fortilfælde, dommen af 25. januar 1977, Bauhuis, sag 46/76, ovenfor citeret), der ganske vist vedrører traktatens artikler 9, 12, 13 og 16. I nærværende sag er der ikke tale om princippet om varernes frie bevægelighed, men om opkrævning af omkostninger vedrørende kontrol, der foretages i forbindelse med de fælles markedsordninger.

Heller ikke Bussone-dommen (sag 31/78, ovenfor citeret), gør det muligt at slutte, at opkrævningen af et vederlag for undersøgelsen altid betyder, at undersøgelsen er en tjenesteydelse præsteret af staten over for den pågældende.

Kommissionen anfører, at enhver støtteberettiget skal bevises in ret til støtten. Han har først løftet sin bevisbyrde på det tidspunkt, da resultaterne af den kontrol, som foretages hos ham, og som ses af analyse- og kontrolskemaerne, ikke giver anledning til bemærkninger (artikel 9, stk. 2, litra b)). Det fremgår klart af artikel 9, stk. 2, at udbetalingen af støtten er betinget dels af, at der fremlægges fyldestgørende bevis for forarbejdningen i den måned, for hvilken der ansøges om støtte, og dels at der fremlægges analyse- og kontrolskemaer svarende til de mængder, som er forarbejdet i løbet af den måned, der gik forud for den måned, for hvilken der ansøges om støtte. Kontrolmyndigheden fritager således ved at foretage kvalitetskontrol af varen støttemodtageren for en væsentlig del af hans bevisbyrde. Foretog administrationen ikke kontrol ville det påhvile støttemodtageren at præstere bevis i hvert enkelt tilfælde for kvaliteten, hvilket han i givet fald kun kunne gøre ved at lade foretage vedvarende og bekostelig privat analyse og kontrol.

Sammenfattende foreslår Kommissionen Domstolen at besvare det stillede spørgsmål således:

»Det er foreneligt med fællesskabsretten, at Forbundsrepublikken Tyskland opkræver vederlag, der svarer til administrationens faktiske udgifter i forbindelse med vareundersøgelser efter artikel 10 i Kommissionens forordning nr. 1725/79 af 26. juli 1979 (EFT L 199, s. 1)«

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 26. maj 1982 er der afgivet mundtlige indlæg af Denkavit, ved advokat Dietrich Ehle, Köln, og Kommissionen for de europæiske Fællesskaber ved Meinhard Hilf, den juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat Albert Stockburger, Frankfurt am Main.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. juni 1982.

Præmisser

1 Ved kendelse af 8. juli 1981, indgået til Domstolen den 17. august s.å., har Verwaltungsgericht Frankfurt am Main i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 10 i Kommissionens forordning nr. 1725/79 af 26. juli 1979 om nærmere regler for støtte til skummetmælk, der forarbejdes til foderblandinger, og til skummetmælkspulver til kalvefoder (EFT L 199, s. 1).

2 Spørgsmålet er stillet under en sag anlagt af en virksomhed, der fremstiller mælkeerstatningsfoder til kalve på grundlag af skummetmælkspulver. Virksomheden har herved anfægtet en afgørelse truffet af Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, det tyske interventionsorgan, som har afkrævet virksomheden 329,90 DM svarende til omkostningerne ved undersøgelser af varer, der kunne give ret til fællesskabsstøtte. Afgørelsen blev truffet i henhold til artikel 12 i den tyske bekendtgørelse fra 1977 om støtte til skummetmælk (Beihilfenverordnung Magermilch, BGBl. 1977, I, s. 792), hvorefter omkostningerne ved udtagelse af prøver eller ved vareundersøgelser betales af den, der har fremsat anmodning om støtte.

3 Da den pågældende virksomhed har gjort gældende, at EF-forordningerne om støtte til anvendelse af skummetmælk til foder ikke hjemler medlemsstaterne beføjelse til at gennemføre nærmere regler om de kontrolforanstaltninger, der er nødvendige i forbindelse med ydelse af støtte inden for denne sektor, har Verwaltungsgericht forelagt Domstolen det spørgsmål, om det er foreneligt med fællesskabsretten, at Forbundsrepublikken Tyskland opkræver et gebyr til dækning af omkostningerne ved vareundersøgelser, som finder sted i henhold til artikel 10 i forordning nr. 1725/79.

4 Den forelæggende ret ønsker dermed oplyst, om nævnte artikel 10 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat i henhold til national lovgivning pålægger de berørte virksomheder at betale omkostningerne ved den kontrol, der foretages i medfør af den pågældende bestemmelse.

5 Det bør bemærkes, at artikel 10 i Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169) bestemmer, at der ydes støtte til skummetmælkspulver, der er fremstillet inden for Fællesskabet og anvendes til foder, såfremt disse produkter opfylder bestemte betingelser. Rådets forordning nr. 986/68 af 15. juli 1968 om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver til foderbrug (EFT 1968 I, s. 250) bestemmer i artikel 3, at støttebeløbet først udbetales, når det er godtgjort, at skummetmælkspulveret er blevet denatureret eller forarbejdet til foderblanding, og i artikel 4, som ændret ved Rådets forordning nr. 1038/72 af

18. maj 1972 (EFT 1972 II, s. 440), at medlemsstaterne iværksætter de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre anvendelsen af bestemmelsen.

6 Det er i den sammenhæng, artikel 10 i forordning nr. 1725/79 skal ses; bestemmelsen fastsætter de kontrolforanstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe, navnlig med hensyn til det maksimale vandindhold i skummetmælkspulveret og dette produkts anvendelse, uforarbejdet eller iblandet, ved fremstillingen af foderblandinger, således som disse defineres i forordningen. I sidstnævnte henseende bestemmer artikel 10, stk. 2, at de kontrolforanstaltninger, som fastsættes af den pågældende medlemsstat, mindst skal opfylde de i bestemmelsen angivne betingelser. I henhold til artikel 10, stk. 3, skal resultaterne af den anførte kontrol registreres af det kompetente organ i henhold til det analyseskema og kontrolskema, der er anført i forordningen; en kopi af kontroldokumenterne skal fremsendes til den berørte virksomhed.

7 En gennemgang af artikel 10 i forordning nr. 1725/79 viser, at bestemmelsen ikke indeholder nærmere regler om omkostningerne ved den kontrol, der skal foretages. Når det imidlertid i bestemmelsen hedder, at kontrolforanstaltningerne »mindst« skal opfylde de i bestemmelsen anførte betingelser, og når det siges, at det er medlemsstaterne, som fastsætter kontrolforanstaltningerne, ligger det i nævnte artikel, at fællesskabsordningen om kontrollen ikke er udtømmende.

8 Den pågældende forordnings ordlyd forbyder således hverken, at medlemsstaterne foretager denne kontrol gebyrfrit eller at de afkræver de berørte virksomheder de omkostninger, der er forbundet med kontrollen.

9 Man må heraf slutte — således som Domstolen ligeledes fastslog det i forbindelse med den fælles markedsordning for æg (dom af 30. 11. 1978, Bussone, 31/78, Sml. s. 2429), at fællesskabsordningen hjemler medlemsstaterne mulighed for selv at løse problemet om finansiering af kontrolforanstaltningerne.

10 Den frihed, der er overladt medlemsstaterne, må nu vel ikke udøves på en sådan måde, at formålet med den ordning, som indrømmer denne frihed,

bringes i fare. Det er dog ikke tilfældet, såfremt de beløb, som den berørte virksomhed skal betale, svarer til de normale omkostninger ved sådanne kontrolforanstaltninger, og såfremt de ikke er af en sådan størrelse, at de kan afholde virksomhederne fra at foretage de transaktioner, som støtten netop skal søge fremmet.

11 Forelæggelseskendelsen har videre henledt Domstolens opmærksomhed på artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 1725/79, som bestemmer, at der på den berørte virksomheds anmodning kan foretages en særlig undersøgelse på virksomhedens regning. Da en sådan udtrykkelig bestemmelse om omkostningerne ikke findes i artikel 10, kan det ifølge kendelsen heraf udledes, at omkostningerne i forbindelse med de undersøgelser, der foretages i medfør af artikel 10, ikke kan kræves betalt af de berørte virksomheder.

12 Som Kommissionen med rette har understreget, bør det imidlertid bemærkes, at artikel 9, stk. 4, vedrører det særlige tilfælde, at den berørte virksomhed i tilfælde af tilbagesøgning af et støttebeløb, der er udbetalt med urette, kan føre bevis for, at den manglende overholdelse af de gældende fællesskabsretlige bestemmelser kun vedrører en del af den mængde skummetmælk eller skummetmælkspulver, der er anvendt i tidsrummet mellem to datoer, hvor der er foretaget kontrol. Den omstændighed, at omkostningerne ved et sådant bevis i henhold til artikel 9, stk. 4, påhviler den berørte virksomhed, giver således intet holdepunkt med hensyn til fortolkningen af artikel 10.

13 Af alle disse grunde bør det forelagte spørgsmål besvares på den måde, at artikel 10 i forordning nr. 1725/79 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en medlemsstat i medfør af nationale lovbestemmelser pålægger den berørte virksomhed omkostningerne ved den kontrol, der foretages i henhold til bestemmelsen, såfremt de beløb, virksomheden skal betale, svarer til de normale omkostninger ved en sådan kontrol, og såfremt de ikke er af en sådan størrelse, at de kan afholde virksomhederne fra at foretage de transaktioner, som støtten netop skal søge fremmet.

Sagens omkostninger

14 De udgifter, der er afholdt af Forbundsrepublikken Tysklands regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da retsforhandlingerne i forhold til hoved-

sagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt den af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main ved kendelse af 8. juli 1980, for ret:

Artikel 10 i Kommissionens forordning nr. 1725/79 af 26. juli 1979 er ikke til hinder for, at en medlemsstat i medfør af nationale lovbestemmelser pålægger den berørte virksomhed at betale omkostningerne ved den kontrol, der foretages i henhold til bestemmelsen, såfremt de beløb, virksomheden skal betale, svarer til de normale omkostninger ved en sådan kontrol, og såfremt de ikke er af en sådan størrelse, at de kan afholde virksomhederne fra at foretage de transaktioner, som støtten netop skal søge fremmet.

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Due Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Koopmans Everling Chloros Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. september 1982.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl
Ekspeditionssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident