FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN

fremsat den 24. januar 1990 *

Høje Domstol.

1. I den foreliggende sag har Forbundsrepublikken Tyskland (herefter benævnt »sagsøgeren«) nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens (herefter benævnt »sagsøgte«) beslutning af 21. oktober 1987 om ændring af beslutning 87/468/EØF og 87/469/EØF om afslutning af medlemsstaternes regnskaber med hensyn til de udgifter, der er blevet finansieret af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, for regnskabsårene 1984 og 1985 [1]. Den anfægtede del af beslutningen afslår fællesskabsfinansiering af udgifter, som sagsøgeren har afholdt i henhold til Kommissionens forordning (EØF) nr. 1244/82 af 19. maj 1982 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende præmieordningen for opretholdelse af besætninger af ammekøer [2] og Kommissionens forordning (EØF) nr. 3007/84 af 26. oktober 1984 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende præmien til fårekødsproducenter [3]; Kommissionen har afslået at finansiere udgifter med et beløb af 1 904 356,86 DM for 1984 og et beløb af 1 779 570,95 DM for 1985.

2. For regnskabsåret 1984 omfattede det beløb på 1 904 567,86 DM, som Kommissionen afslog at finansiere, dels et beløb på 1 681 980,64 DM i præmier til fårekødsproducenter henhørende under Landwirtschaftskammer Rheinland i Land Rheinland-Westfalen, dels et beløb på 222 376,22 DM i præmier til ammekøer, der var udbetalt af sagsøgeren eller dennes myndigheder i de områder, der henhører under Landwirtschaftskammer Rheinland (100 343,60 DM), Freistaat Bayern (79 355,74 DM) og Regieringspräsidium Stuttgart i Land Baden-Württemberg (42 585,88 DM). Beløbet på 1 779 570,95 DM, som blev afslået finansieret for 1985, omfattede et beløb på 1 596 937,47 DM i præmier til fårekødsproducenter i det område, der henhører under Landwirtschaftskammer Rheinland, samt præmier til ammekøer med et beløb på 99 882,52 DM i det nævnte område og et beløb på 82 753,96 DM i Bayern.

Tvistens genstand

3. Det er ikke første gang, at Domstolen skal tage stilling til en påstand om delvis annullation af en beslutning fra Kommissionen vedrørende regnskabsafslutning for EUGFL. Denne sag frembyder imidlertid en række særegenheder, der adskiller den fra talrige tidligere sager. Tvisten drejer sig ikke alene om en række bestemte artikler i de landbrugsforordninger, der gælder for den pågældende sektor (vedrørende de materielle og formelle betingelser for ydelse af præmier og kontrollen med overholdelsen af disse betingelser), men angår også, mere udpræget end tidligere, artiklerne 8 og 9 ved-

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — EFT 1987 L 324, s. 32.

2 — EFT 1982 L 143, s. 20.

3 — EFT 1984 L 283, s. 28.

rørende kontrol og efterprøvelse, som er indeholdt i grundforordningen om den fælles landbrugspolitik, nemlig Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970[4]. Det nye ved den foreliggende sag er, at tvisten ikke så meget vedrører de konklusioner, som Kommissionen har udledt af en gennemgang af individuelle tilfælde, men snarere de følger, som den har knyttet til sin vurdering af forvaltningsvirksomheden i forbindelse med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik inden for bestemte områder i den pågældende medlemsstat.

Den begrundelse, som sagsøgeren har anfægtet, og som sagsøgte har lagt til grund for afslaget på fællesskabsfinansiering af de pågældende udgifter, er anført i en sammenfattende rapport af 21. juli 1987 og i det første tillæg hertil af 25. september 1987, som er nævnt i retsmøderapportens punkt 16.

Sagt i korthed har sagsøgte afslået fællesskabsfinansiering på grund af en række sammenhængende omstændigheder, der dels i det væsentlige vedrører en mangel på organisation og effektiv kontrol med hensyn til ydelsen af præmierne, dels, og i anden række, vedrører en række ifølge Kommissionens opfattelse relativt vigtige individuelle beslutninger om ydelse af de pågældende præmier, hvis ulovlighed klart skulle fremgå af en simpel aktindsigt, og som yderligere understreger den mangelfulde administrative organisation og kontrol. Sagsøgeren deler selvsagt ikke sagsøgtes synspunkt. Kommissionen har i sin skriftlige argumentation opdelt begrundelsen for afslaget i fem led, som jeg skal gennemgå særskilt.

4. Den første begrundelse for afslaget er, at hverken forbundsregeringen eller Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft har udstedt instrukser eller indført et overvågningssystem med hensyn til de to nævnte præmieordninger. Ingen af dem har været i stand til at give Kommissionen oplysning om antallet af indgivne ansøgninger, de nærmere regler for behandlingen heraf, fejlkilderne og antallet af beslutninger angående tilbagesøgning. Den anden begrundelse for at nægte fællesskabsfinansiering er, at de instrukser, som delstaterne havde meddelt de underordnede administrative myndigheder, der skulle anvende de pågældende støtteordninger, for så vidt angår den administrative kontrol og kontrollen på stedet, var utilstrækkelige, eller endog ikke eksisterede eller var unøjagtige. Den tredje begrundelse for at nægte finansiering støttes på den utilstrækkelige konkrete overvågning af de underordnede tjenestegrene, som skulle have været foretaget af delstaterne eller de regionale myndigheder. Som fjerde begrundelse har Kommissionen henvist til den manglende administrative kontrol og kontrollen på stedet i de områder, for hvilke finansiering er blevet nægtet, hvilket har ført til, at en simpel overfladisk undersøgelse foretaget af Kommissionens tjenestemænd var tilstrækkelig til at påvise uregelmæssigheder i et unormalt stort antal sager. Den femte begrundelse for afslaget er mangelen på en skriftlig rapport vedrørende gennemførelsen af kontrol på stedet i landbrugsbedrifterne.

Bortset fra den første begrundelse for at nægte finansiering, med hensyn til hvilken jeg først skal udtale mig særskilt (i punkterne 5-7), skal jeg samlet gennemgå begrundelserne for afslaget, og sagsøgerens anfægtelse heraf, idet jeg sondrer efter arten af den pågældende præmie.

Følgende spørgsmål, som vil blive gennemgået senere i dette forslag (men ikke i den angivne rækkefølge), forekommer mig at

4 — EFT 1970 I, s. 196.

udgøre væsentlige juridiske tvistepunkter, som kan gøres til genstand for en retslig afgørelse inden for de to præmieområder: for det første spørgsmålet om, i hvilket omfang Kommissionen af de særlige bestemmelser i fællesskabsforordningerne, sammenholdt med grundforordningen og Traktatens artikel 5, kan udlede en mindstenorm for et forvaltningssystem og navnlig et kontrolsystem; for det andet, hvorvidt Kommissionen — såfremt den har kompetence hertil — i det foreliggende tilfælde har anvendt en rigtig mindstenorm; for det tredje, i hvilket omfang har Kommissionen med rette kunnet fastslå, at sagsøgeren i de tre berørte områder ikke havde opfyldt de af Kommissionen opstillede mindstekrav; for det fjerde, er den »sanktion«, eller nærmere bestemt den følge, der udspringer af et afslag på finansiering — ved ekstrapolation under afslutningen af EUGFL-regnskaberne — generelt begrundet og underbygget i det forebyggende tilfælde? Dette fjerde spørgsmål, som navnlig vedrører Domstolens praksis mht. fordelingen og bevisbyrden i EUGFL-sager, berører også forholdet mellem afslutningen af EUGFL-regnskaber på den ene side og på den anden side Kommissionens mulighed for at indlede en procedure i henhold til Traktatens artikel 169 for at få fastslået, at en medlemsstat har tilsidesat bestemte forpligtelser, som påhviler den i medfør af Traktatens artikel 169.

Forbundsmyndighedernes manglende interesse

5. Eftersom en for vid affattelse af et finansieringsafslag ville have ført sagsøgeren til at anføre, at Forbundsrepublikken Tyskland er forpligtet til at respektere forbundsstrukturen, har sagsøgte udformet den første begrundelse for afslaget således: i medfør af den tyske forfatning havde forbundsmyndighederne i et af deres organer kunnet formulere henstillinger eller generelle retningslinjer, der ville kunne føre til en dialog med de delstatsmyndigheder, som er kompetente i henhold til forfatningen. Et sådant samarbejde ville have opfyldt fællesskabsrettens krav, hvorefter der både skal sikres en ensartet anvendelse af fællesskabsbestemmelserne og en effektiv kontrol med denne anvendelse. Sagsøgtes inspektører er imidlertid stødt på en total mangel på interesse hos forbundsmyndighederne, hvilket i sig selv er et tilstrækkeligt indicium for, at der er sket en urigtig anvendelse af fællesskabsretten.

Sagsøgeren har i replikken anført, at der faktisk har fundet et organiseret og systematisk samarbejde sted mellem forbundsmyndighederne og de kompetente delstatsmyndigheder. Sagsøgeren har herved henvist til et cirkulære, et ensartet ansøgningsskema, og det samarbejde, som er blevet etableret ved forberedelsen af de »direktiver«[5], der skulle anvendes i de forskellige delstater. Sagsøgeren har endvidere i replikken fremlagt møderefererater fra fire møder, som har fundet sted mellem repræsentanter fra forbundsmyndighederne og delstatsmyndighederne[6], og har tilbudt at fremlægge en omfangsrig brevveksling mellem de berørte myndigheder.

Sagsøgte har i duplikken gjort gældende, at i henhold til procesreglementets artikel 42, stk. 1, udgør møderefererne yderligere bevismidler, som er for sent indgivet, men som kunne have været indgivet samtidig med stævningen, og allerede langt tidligere, nemlig i forbindelse med dialogen mellem Kommissionen og medlemsstaterne, der gik forud for beslutningen om afslutning af

5 — Udtrykket »direktiver« skrives her mellem anførselstegn, fordi de i den tyske retsorden omhandlede bestemmelser er det fællesskabsretlige begreb uvedkommende, som er defineret i EØF-Traktatens artikel 189, stk. 3.

6 — Referater af møder mellem »delstaternes repræsentanter for sektoren kvæg og kød«, der blev afholdt i Forbundsministeriet for Fødevarer, Landbrug og Forstvæsen.

EUGFL-regnskaberne. Sagsøgte har endvidere anført, at de fremlagte mødereferater ikke godtgør, at der ved de pågældende møder er blevet lagt vægt på kravene om kontrol med de pågældende præmieordninger.

6. Min bedømmelse af dette tvistepunkt er følgende. Parterne bestrider ikke — og dette med rette — at medlemsstaternes nationale forfatningsorden i princippet ikke direkte berøres af fællesskabsretten, men at forfatningsordenen i øvrigt ikke kan anvendes som påskud for en mindre fuldstændig overholdelse af fællesskabsforpligtelser, herunder forpligtelserne i henhold til Traktatens artikel 5. Tilbage står dog spørgsmålet, om sagsøgte — i det mindste delvist — kunne begrunde et finansieringsafslag på den omstændighed, at dens tjenestemænd under en inspektion hverken kunne fremdrage bevis eller indicium for en dialog eller en organiseret koordinering på forbundsplan i den pågældende medlemsstat, eller for et samarbejde mellem delstaterne med henblik på iværksættelse af de relevante fællesskabsretlige bestemmelser. Dette kan rammende betegnes med udtrykket mangel på interesse.

Uafhængigt af tekniske retsplejebetragtninger kan de senere fremlagte mødereferater ikke fuldt ud ændre situationen, som den forelå på det relevante tidspunkt, dvs. på tidspunktet for regnskabsafslutningen[7].

7. Det fremgår dog af de argumenter, som parterne har fremført under skriftvekslingen og den mundtlige forhandling, at Kommissionen ligeledes ikke kunne betragte den klare mangel på interesse på forbundsplan eller mellem delstaterne som en *særskilt* begrundelse for at afslå finansiering. For så vidt som begrundelsen for afslaget opretholdes, munder det ud i andre begrundelser, der er blevet anført ovenfor, nærmere bestemt utilstrækkeligheden af de kontrolbestemmelser, der er udstedt af og i samarbejde med de kompetente delstater i Forbundsrepublikken, og den manglende overvågning af de lokale tjenestemænd, der forestod anvendelsen og kontrollen.

Jeg mener i øvrigt, at på det pågældende område, hvor forbundsmyndighederne tilsyneladende ikke besad nogen egentlig beslutnings- eller gennemførelseskompetence, kunne de pågældende myndigheder slet og ret begrænse sig til at træffe begrænsede samordningsforanstaltninger, såsom dem, sagsøgeren har nævnt i replikken, og som er nævnt tidligere (punkt 5).

Når henses til vanskeligheden med særskilt at gennemgå de forskellige begrundelser for afslaget, som Kommissionen har påberåbt sig, og sagsøgerens anfægtelse heraf, skal jeg foretage dette afhængigt af de forskellige præmier. Jeg skal først behandle fårepræmien, der angår de højeste beløb, og derefter præmien for ammekøer. Den første præmie er kun blevet udelukket fra fællesskabsfinansiering i forbindelse med Landwirtschaftskammer Rheinland, mens det for den anden præmie gjaldt de tre områder, der er nævnt i punkt 2.

Præmien for fårekød

8. Kommissionen sondrer mellem de materielle og formelle betingelser for udbetaling af præmie til fårekødsproducenter. På det relevante tidspunkt foreskrev Rådets forordning (EØF) nr. 1837/80[8], Rådets forord-

7 — Dom af 7. februar 1979, Frankrig mod Kommissionen, præmisserne 7 og 8 (15/76 og 16/76, Sml. s. 321).

8 — Rådets forordning (EØF) nr. 1837/80 af 27. juni 1980 om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød (EFT L 183, s. 1).

ning (EØF) nr. 872/84 [9] og Kommissionens forordning (EØF) nr. 3007/84 [10] følgende materielle betingelser for ydelse af præmien (jfr. ligeledes punkt 6 i retsmøderapporten):

— fra den 1. april 1984, dvs. fra produktionsåret 1984 [11], skulle ansøgeren være i besiddelse af mindst ti moderfår [12]; for perioden fra 1. janaur til 31. marts 1984 kunne mindsteantallet af moderfår fastsættes af medlemsstaterne [13];

— for produktionsåret 1985 skulle ansøgeren have været i besiddelse af moderfårene på bedriften i mindst 100 dage, regnet fra den 30. april hvert år [14]. For produktionsåret 1984 eksisterede dette krav om en mindsteperiode dog ikke [15].

Formelt set gjaldt der følgende betingelser for ydelse af præmien til fårekødsproducenter (jfr. ligeledes punkt 7 i retsmøderapporten):

— når bortses fra de tilfælde, hvor de særlige betingelser i artikel 2, stk. 2 (tilfældet med de medlemsstater, der har indført en ordning med permanent registrering af ændringer i fårebestanden) eller i artikel 3, stk. 2, andet punktum (medlemsstaterne kan fastsætte en kortere periode for indgivelse af ansøgninger inden for det tidsrum, der begynder den 1. december og slutter den 30. april) i forordning nr. 3007/84 forelå, skulle ansøgningen om præmier indgives til den ansvarlige myndighed, som hver enkelt medlemsstat har udpeget, i tidsrummet fra den 1. december til den 30. april det følgende år; skæringsdatoen den 30. april kunne dog fremrykkes af medlemsstaterne [16];

— for produktionsåret 1985 skulle ansøgeren forpligte sig til at overholde den frist på 100 dage, der er nævnt ovenfor som den sidste materielle betingelse, for det antal moderfår, der er angivet i ansøgningen [17].

9. Foruden de formelle og materielle betingelser, der gælder for udbetalingen af præmier, er artikel 5 i den førnævnte forordning nr. 3007/84 ligeledes relevant med hensyn til de kontrolforpligtelser, der påhviler medlemsstaterne for produktionsåret 1985:

»(første afsnit) Inden udløbet af den periode på 100 dage, som fastsættes i overensstem-

9 — Rådets forordning (EØF) nr. 872/84 af 31. marts 1984 om indførelse af almindelige regler for ydelse af præmien til fårekødsproducenter og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2643/80 (EFT L 90, s. 40).

10 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 3007/84 af 26. oktober 1984 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende præmien til fårekødsproducenter (EFT L 283, s. 28).

11 — Artikel 3, stk. 5, i forordning (EØF) nr. 1837/80 foreskriver, at produktionsåret begynder den første mandag i april.

12 — Artikel 1, stk. 1, litra a), i forordning (EØF) nr. 872/84.

13 — Artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 2643/80 af 14. oktober 1980 om indførelse af almindelige regler for ydelse af en præmie til fårekødsproducenter (EFT L 275, s. 6), der med virkning fra det produktionsår, der begyndte i 1984, blev ophævet ved førnævnte forordning (EØF) nr. 872/84.

14 — Artikel 2 og artikel 3, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 3007/84.

15 — Forordning (EØF) nr. 3007/84, der er nævnt i den foregående fodnote, gjaldt dog ikke for produktionsåret 1984; forordning (EØF) nr. 2660/80 af 17. oktober 1980 (EFT L 276, s. 16), som gik forud for den, foreskrev ingen periode, inden for hvilken moderfårene skulle holdes på bedriften.

16 — Artikel 3, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 3007/84.

17 — Artikel 2, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 3007/84.

melse med artikel 2, gennemfører de ansvarlige myndigheder, som medlemsstaterne har udpeget, en administrativ kontrol suppleret med inspektioner på stedet, systematiske eller i form af stikprøver, af det antal præmieberettigede moderfår, der er angivet i præmieansøgningen.

(tredje afsnit) Medlemstater, der har indført en ordning til registrering af forandringer i fårebestandens omfang, kan dog foretage denne kontrol i en anden periode af det år, i hvilket ansøgningerne indgives.«

Desuden har Kommissionen, for så vidt angår regnskabsårene 1984 og 1985, henvist til ordlyden af artikel 8, stk. 1, i grundforordning nr. 729/70, der bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de fornødne foranstaltninger for

— at sikre sig, at de af Fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde«,

samt til artikel 9, stk. 1, i samme grundforordning, der bestemmer:

»Medlemsstaterne stiller alle oplysninger, der er nødvendige for Fondens funktion, til rådighed for Kommissionen, og træffer alle foranstaltninger, der er egnet til at lette eventuelle kontrolforanstaltninger — herunder undersøgelser på selve stedet — hvis gennemførelse Kommissionen skønner formålstjenlig som led i administrationen af fællesskabsfinansieringen«.

10. Sagsøgte har under henvisning til de ovenfor anførte materielle og formelle betingelser for ydelse af støtten, samt under henvisning til artikel 8, stk. 1, i grundforordningen [18], anført, at det kontrolsystem, der blev anvendt i området under Landwirtschaftskammer Rheinland, hverken i 1984 eller i 1985 opfyldte følgende mindstekrav: *for det første* eksistensen af regler om den beregning, som tjenestemændene skulle foretage med hensyn til antallet af moderfår i en landbrugsbedrift, og *for det andet* eksistensen af en skriftlig rapport om resultaterne af den på stedet gennemførte kontrol [19].

Når Kommissionen understreger, at den kun opstiller *mindstekrav*, giver den derfor efter min opfattelse udtryk for, at den i mangel af særlige kontrolforpligtelser i fællesskabsforordninger, hverken kan eller vil fastsætte de kontrolforskrifter eller kontrolforanstaltninger, som den anser for nødvendige, men at den forventer, at medlemssta-

18 — For produktionsåret 1984 gjaldt — foruden artikel 8 i grundforordningen — som eneste materielle betingelse for ydelse af støtten antallet af dyr. Den omstændighed, at der fra 1985 (ved ikrafttrædelsen af forordning (EØF) nr. 3007/84) blev pålagt medlemsstaterne en mere udtrykkelig forpligtelse til at foretage kontrol på stedet (navnlig med hensyn til kravet om, at fårene skulle holdes i en bestemt periode, som blev indført samtidig) betyder naturligvis ikke, at medlemsstaterne ikke tidligere skulle udøve nogen som helst kontrol med overholdelsen af betingelsen om antallet af får: jfr. herom artikel 4 i forordning (EØF) nr. 2660/80, nævnt ovenfor i fodnote 15, hvori udtrykket »om nødvendigt« ganske vist går forud for angivelsen af undersøgelser på stedet, men hvis artikel 5 i øvrigt gentager den almindelige regel om, at medlemsstaterne skal træffe de fornødne foranstaltninger for at sikre tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte præmier. Vedrørende betingelsen om antallet af får, som var den eneste betingelse, der gjaldt i 1984, kan det desuden vanskeligt fastslås, at der forelå en streng sondring mellem organisationen af den administrative kontrol og organisationen af kontrollen på stedet, og man kan vanskeligt forestille sig, hvorledes en sådan kontrol kan organiseres, såfremt det ikke sker ved hjælp af undersøgelser på stedet, i det mindste ved stikprøver. Jfr. fodnote 20.

19 — I begyndelsen af skriftvekslingen har sagsøgte tilsyneladende ligeledes krævet indførsel af et pålideligt system til mærkning af fårene. Sagsøgte har imidlertid i duplikken erkendt, at en identificering ved øremærkning ikke var mulig i praksis for får. Denne omstændighed forøger naturligvis betydningen af kontrol på stedet.

terne og deres organer indfører det minimum af kontrolforanstaltninger, der *med rimelighed* må anses for nødvendigt.

Jeg skal illustrere denne opfattelse ved hjælp af det ovennævnte krav mht. konstateringen af antallet af får. Kommissionen mener herom, at de overordnede myndigheder over for de tjenestemænd, der skulle foretage kontrollen, burde have præciseret den procentsats af ansøgende landbrugsbedrifter, der burde gøres til genstand for en kontrol på stedet (ved stikprøver i Forbundsrepublikken Tyskland) samt hyppigheden af denne kontrol (idet der i mange tilfælde burde have været foreskrevet et efterfølgende kontrolbesøg); mht. den administrative kontrol burde der endvidere have været givet meddelelse om, hvilke indicier (eksempelvis vigtige ændringer i antallet af dyr i forhold til det foregående år), som de især burde have været opmærksomme på[20]. Det afgørende er altså, at der eksisterer regler, som anvendes, og at disse regler frembyder et *rimeligt* kontrolniveau, når henses til finansieringens fællesskabsnatur. Der kræves med andre ord ikke nogen maksimumkontrol, f. eks. flere kontrolbesøg på stedet i alle landbrugsbedrifter.

11. For så vidt angår overholdelsen af mindstekravene i området under Landwirtschaftskammer Rheinland, har sagsøgte understreget: under et besøg, som foretoges af Kommissionens tjenestemænd i Bonn, og som der var blevet givet meddelelse om tre uger forud, var de ansvarlige klart ikke i stand til at give den mindste oplysning om arbejdsmetoderne for de tjenestemænd, der skulle behandle ansøgningerne, om antallet af eventuelle kontrolforanstaltninger på stedet, vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt der eventuelt eksisterede skriftlige rapporter om den pågældende kontrol, og de kunne heller ikke give oplysninger om eventuelle udvekslinger af oplysninger mellem over- og underordnede tjenestemænd. De har heller ikke senere givet sådanne oplysninger, hverken om eksistensen af et eventuelt administrativt kontrolsystem eller om eventuelle kontrolforanstaltninger, der gennemføres på stedet. Ifølge Kommissionen var det derfor umuligt at fastslå, i hvilket omfang de i dette område gennemførte betalinger var forskriftsmæssige, og afslaget på fællesskabsfinansiering var derfor alene af disse grunde berettiget.

12. Sagsøgeren har ikke bestridt disse faktiske omstændigheder. Sagsøgeren begrænser sig til at gøre gældende, at meddelelsen om, at Kommissionens tjenestemænd ville komme på besøg, tilgik den berørte tjenestegren for sent, hvilket udgør en mangel på intern organisation, som Forbundsrepublikken Tyskland ifølge Domstolens praksis ikke kan påberåbe sig som undskyldning, og som i øvrigt ikke forklarer, hvorfor de af Kommissionen udbedte oplysninger ikke senere er blevet fremsendt. Sagsøgeren har heller ikke bestridt, at der påhviler medlemsstaterne en generel forpligtelse til — gennem medvirken fra de i henhold til deres forfatningsorden kompetente myndigheder — at foreskrive og lade deres udøvende myndigheder anvende kontrolforskrifter og kontrolforanstaltninger, som udtrykkeligt er foreskrevet i fællesskabsbestemmelser. For så vidt angår den her gennemgåede præmie til moderfår, har der imidlertid ikke eksisteret sådanne udtrykkelige forskrifter, som de kompetente myndigheder har undladt at efterkomme i det berørte område.

13. Jeg mener, at de omstændigheder, der er nævnt i punkt 11, for så vidt angår præ-

20 — Det skal her bemærkes, at der ved en betingelse som den foreliggende vanskeligt kan sondres mellem administrativ kontrol og kontrol på stedet (jfr. ovenfor fodnote 18).

mien til moderfår i Rheinland, er af en sådan art, at artikel 9 (der er citeret i punkt 9 ovenfor) i grundforordning nr. 729/70 (forpligtelsen til at give Kommissionen mulighed for at gennemføre kontrol) i sig selv begrunder afslaget på finansieringen for årene 1984 og 1985. Medlemsstaterne kan ikke herved som påskud henvise til, at fællesskabsretten ikke indeholder særlige kontrolforskrifter. Ordlyden af artikel 9 i grundforordningen er tilstrækkelig klar, og der foreligger åbenbar tilsidesættelse heraf, når den totale mangel på oplysninger om arbejdsmetoden i det pågældende område gør det umuligt for Kommissionen at foretage en kontrol (eller endog gør det umuligt »blot tilnærmelsesvis at beregne«[21]) med hensyn til overholdelsen af de fællesskabsretlige betingelser for ydelse af præmier, for så vidt angår de afholdte udgifter. I et sådant tilfælde kan der i henhold til Domstolens praksis — af hensyn til at sikre en korrekt fordeling af byrderne som følge af den fælles landsbrugspolitik, der gennemføres af medlemsstaten — ske udelukkelse fra fællesskabsfinansiering af samtlige afholdte udgifter[22][23]. Jeg skal senere komme tilbage til dette spørgsmål (jfr. punkt 28 ff.).

I forbindelse med gennemgangen af præmien for ammekøer, hvor den faktiske situation er mindre klar, vil jeg have lejlighed til at gennemgå det spørgsmål, der er rejst i det foregående punkt, og som går ud på, om der eksisterer bestemte kontrolforpligtelser for medlemsstaterne, som *ikke* udtrykkelig er nævnt i fællesskabsforordningerne, og om den manglende overholdelse af disse forpligtelser kan føre til et afslag på finansiering via EUGFL.

21 — Jfr. generaladvokat Capotorti's forslag til afgørelse af 5. december 1978 i sagerne 11/76, 15/76, 16/76 og 18/76 (Sml. 1979, s. 286, s. 319).

22 — Dom af 7. februar 1979, Frankrig mod Kommissionen, præmisserne 28, 32 og 35 (15/76 og 16/76, Sml. s. 321).

23 — Den omstændighed, at de administrative forskrifter i Nordrhein-Westfalen først i august 1985 og ikke allerede i april 1984 — således som det krævedes efter den foretagne ændring af Rådets forordning, som er gennemgået i fodnoterne 11 og 12 — foreskrev tilstedeværelse af ti moderfår i stedet for syv — hvilket udgør en anden begrundelse for Kommissionens beslutning om at afslå finansiering — skal derfor ikke behandles særskilt.

Præmien til ammekøer

14. I den relevante periode var præmien for opretholdelsen af besætninger af ammekøer i henhold til forordning (EØF) nr. 1357/80, som ændret ved forordning (EØF) nr. 1417/81[24], undergivet følgende betingelser (jfr. punkt 2 i retsmøderapporten):

— materielt set skal ansøgeren være selvstændig med landbrug som hovederhverv, dvs. at den del af indkomsten, som hidrører fra landbrugsbedriften, skal udgøre 50% eller derover[25];

— modtageren af præmien skal forpligte sig til ikke at levere mælk eller mejeriprodukter i tolv måneder fra den dag, hvor anmodningen er indgivet[26];

— de ammekøer, for hvilke der ansøges om præmie, skal være af kødrace eller være fremkommet ved krydsning med en sådan race, idet de ikke omfattede racer er opregnet i et bilag til forordningen[27];

24 — Rådets forordning (EØF) nr. 1417/81 af 19. maj 1981 om ændring af forordning (EØF) nr. 1357/80 om indførelse af en præmieordning for opretholdelse af besætninger af ammekøer (EFT 142, s. 4).

25 — Artikel 1 og artikel 5, stk. 1, litra a), i den førnævnte forordning (EØF) nr. 1357/80, og artikel 3 i direktiv 72/159/EØF (EFT 1972 II, s. 312).

26 — Artikel 2, stk. 1 og 2, i forordning (EØF) nr. 1357/80.

27 — Artikel 5, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 1357/80, som affattet ved forordning (EØF) nr. 1417/81.

— modtageren af præmien skal på sin bedrift i mindst seks måneder fra datoen for indgivelsen af anmodningen holde et antal ammekøer, der mindst er lig med det antal, som er anført i ansøgningen [28].

Der gjaldt følgende formelle betingelser for ydelse af præmien til ammekøer (jfr. punkt 3 i retsmøderapporten):

— ansøgningerne om præmie skulle indgives til den af hver medlemsstat udpegede ansvarlige myndighed inden den 31. oktober 1983 [29] eller den 31. december 1984 [30] for ammekøer, der holdtes på denne dato;

— ansøgningen skulle indeholde den forpligtelse, der er nævnt i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1357/80 (til ikke at levere mælk og til at holde besætningen i seks måneder), og en erklæring fra producenten, hvorved denne forpligtede sig til at overholde den nævnte forordning, og forordning nr. 1244/82 samt de bestemmelser, der er udstedt af den pågældende medlemsstat med henblik på anvendelse af disse forordninger [31];

— ansøgningen om præmie skulle desuden ledsages af de erklæringer, der er nævnt i artikel 1, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1244/82, der i det væsentlige svarer til de ovennævnte materielle betingelser.

15. Artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1244/82 er desuden relevant for de kontrolforpligtelser, der påhviler medlemsstaterne:

»De af hver medlemsstat udpegede myndigheder foretager en administrativ kontrol suppleret med inspektion på stedet ved stikprøver eller om nødvendigt systematisk kontrol af:

a) antallet af ammekøer på den bedrift, der drives af modtageren af præmien,

b) overholdelsen af de i artikel 2, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1357/80 fastsatte forpligtelser,

c) rigtigheden af de i artikel 1, stk. 2, omhandlede erklæringer«.

16. Under henvisning til betingelserne for ydelse af støtte (jfr. punkt 14 ovenfor), kontrolbestemmelsen (jfr. punkt 15 ovenfor), samt artiklerne 8 og 9 i grundforordning nr. 729/70, har sagsøgte anført, at det kontrolsystem, der anvendes i medlemsstaterne, skal opfylde følgende mindstekrav:

1. For det første skal der gives de kompetente myndigheder en præcis oplysning om de racer, der kommer i betragtning ved ydelsen af præmien til ammekøer, jfr. bilaget til forordning nr. 1357/80, som affattet ved forordning nr. 1417/81; desuden skal

28 — Artikel 2, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1357/80.

29 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 2795/83 af 6. oktober 1983 om undtagelse fra forordning (EØF) nr. 1244/82 for så vidt angår den for produktionsåret 1983/1984 gældende dato for indgivelse af ansøgninger om præmie for opretholdelse af besætninger af ammekøer (EFT L 274, s. 20).

30 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 3442/84 af 6. december 1984 om undtagelse fra forordning (EØF) nr. 1244/82 for så vidt angår den for produktionsåret 1984/1985 gældende dato for indgivelse af ansøgninger om præmie for opretholdelse af besætninger af ammekøer (EFT L 318, s. 30).

31 — Artikel 1, stk. 2, første afsnit, i forordning (EØF) nr. 1244/82.

de tjenestemænd, der skal foretage kontrollen på stedet, gives instrukser om, hvorledes der i tvivlstilfælde skal træffes afgørelse om en ammekos tilhørsforhold til en bestemt race. Dette krav er ikke blevet overholdt i dette tilfælde i de tre berørte områder[32].

Sagsøgeren har besvaret dette klagepunkt med, at det ikke er nødvendigt at gentage bilaget til en fællesskabsforordning i instrukser til de tjenestemænd, der skal foretage kontrollen på stedet, da disse er specialister på området. Sagsøgte har heroverfor anført, at cirkulærerne fra Landwirtschaftskammer Rheinland, som sagsøgeren har vedlagt replikken, beviser, at der klart forelå uklarheder og endog modsigelser med hensyn til den præcise afgrænsning mellem de præmieberettigede og de ikke-præmieberettigede racer.

Under den mundtlige forhandling har sagsøgtes repræsentant imidlertid erklæret, at sagsøgte frafaldt dette anbringende mht. de utilstrækkelige instrukser vedrørende racerne, og at man således tilsyneladende anså bilagene til replikken for tilfredsstillende.

17 2. Det andet mindstekrav, som sagsøgte har rejst med hensyn til ordningen i delstaterne, er indførelsen af et pålideligt system til mærkning af ammekøer, f. eks. ved øremærkning eller andre former for mærkning, der forhindrer ombytning af dyrene; et sådant system eksisterer imidlertid, for så vidt angår ammekøer i Baden-Württemberg, hvortil også Regierungspräsidium Stuttgart hører[33].

Sagsøgeren har anført, at for så vidt som der eksisterer et sådant mærkningssystem, f. eks. i form af numre til øremærkning af ammekøer, og som derfor er angivet i ansøgningen, drejer det sig om en forpligtelse, i henhold til tysk lovgivning, som overskrider kravene i henhold til fællesskabsreglerne. Under den mundtlige forhandling har sagsøgeren imidlertid erkendt, at individualiseringen ved mærkning udgør et supplerende element (foruden registeret over besætningen), der gør det muligt at optælle antallet af dyr og således kontrollere overholdelsen af betingelsen for den hermed forbundne fællesskabsfinansiering.

Sagsøgte har anført, at der under alle omstændigheder ikke var sikret en *sikker* mærkning ved den konkrete udformning af reglerne, som gik i den rigtige retning i de forskellige berørte områder og navnlig i det område, der henhører under Landwirtschaftskammer Rheinland i Bonn. De administrative forskrifter i Nordrhein-Westfalen krævede således en »mærkning uden muligheder for forveksling«, men indeholdt dog ikke regler for det tilfælde, at der anvendtes samme nummer for to dyr, som holdes af samme landbruger; for disse tilfælde har man ifølge sagsøgte med urette ikke foreskrevet, hvilke andre former for kendetegn, der skal gøre det muligt at identificere dyrene, og man har ikke foreskrevet andre kendetegn, der i så fald obligatorisk skal angives i ansøgningen.

Blandt de enkelttilfælde, som sagsøgte har henvist til i svarskriftet, er der et bestemt antal fra området under Landwirtschaftskammer Rheinland, hvor der er blevet anvendt samme øremærkningsnummer to eller tre gange, uden at de kompetente myndigheder har reageret. Med hensyn til disse en-

32 — Vurderingen er mindre negativ for så vidt angår Baden-Württemberg; i denne delstat har der foreligget enkelte angivelser i de administrative forskrifter.

33 — Dette sidste moment, som Kommissionen har fremført, viser allerede efter min mening, at den har været forhastet med at påberåbe sig dette krav, for så vidt angår Regierungspräsidium Stuttgart.

kelttilfælde har sagsøgeren anført, at de pågældende numre faktisk var blevet anvendt for forskellige køer, der kunne identificeres ved andre kendetegn. Dette svar gendriver imidlertid ikke i egentlig forstand det klagepunkt, som sagsøgte har fremført, eftersom det ikke beviser, at den kompetente tjenestemand faktisk skulle undersøge de øvrige kendetegn og faktisk har undersøgt dem, og end mindre at der for den landbruger, som indgav ansøgningen, eksisterede en særlig forpligtelse til at angive de øvrige kendetegn, såfremt et nummer anvendtes flere gange.

Jeg mener imidlertid, at det bevismateriale, som sagsøgte rådede over i denne henseende ikke er særlig overbevisende; for det første fremgår der ikke en mærkningsforpligtelse, der trodser enhver kritik, så klart af betingelserne for ydelse, som faktisk ikke kræver, at de samme dyr skal holdes i perioden på seks måneder, så længe kun det samme antal holdes; for det andet, og dette er mere vigtigt, retfærdiggør de gennemgåede enkelttilfælde tilsyneladende den konklusion, at der kun forelå få tilfælde med dobbelt angivelse af det samme nummer, og at angivelsen af den pågældende race eller krydsning dog gjorde det muligt at foretage en sondring og således en identificering i sagen.

18. *3.* Sagsøgte har for det tredje udledt af bestemmelserne om betingelserne for ydelse af præmier, at delstaterne burde have foreskrevet regler vedrørende beregningen på stedet af det antal ammekøer, der holdtes i en landbrugsbedrift; reglerne skulle ikke alene angå hyppigheden af den kontrol, der skal gennemføres på stedet (procentsatsen af landbrugsbedrifter, der skal kontrolleres, kriterier for udvælgelse af landbrugsbedrifter, der skal kontrolleres, og hyppigheden af kontrolbesøgene), men det skulle også have været foreskrevet, at antallet af dyr, der holdes på bedriften, skal sammenlignes med antallet for det foregående år, således at et væsentligt fald i antallet af dyr vil kunne give anledning til mistanke om, at de mindsteperioder, der er foreskrevet for opretholdelse af besætningen, ikke er blevet overholdt, og i det mindste burde der have været foreskrevet noget om de perioder, hvorunder kontrollen på stedet skulle gennemføres. Med hensyn til det sidste punkt har sagsøgte anført, at under særlige omstændigheder bør instrukserne foreskrive endnu et kontrolbesøg for at sikre den faktiske overholdelse af seksmånedersperioden, idet der skal indføres en vis frygt for uventede kontrolbesøg.

Sagsøgeren har taget afstand fra sagsøgtes anbringender med den begrundelse, at retsforskrifternes ikke indeholdt nogen særlig forpligtelse med hensyn til hyppigheden eller intensiteten af kontrollen på stedet. Sagsøgeren har endvidere anført, med hensyn til forpligtelsen til at foretage endnu en kontrol i de bedrifter, der er blevet gjort til genstand for en kontrol på stedet, at en så usmidig ordning vil afsvække kontrollens effektivitet, der netop hviler på dens uventede karakter.

Sagsøgte har generelt anført, at sagsøgte ikke ønsker at pålægge medlemsstaterne detaljerede eller strenge instrukser eller anvisninger, men blot vil angive en række punkter, på hvilke medlemsstaten eller dens kompetente organ selv skal vedtage konkrete regler, der gør det muligt for de udøvende tjenestegrene at få kendskab til, hvad de skal holde sig til, således at de overordnede tjenestemænd er vidende om, hvad der skal kontrolleres, og eventuelt kan foreslå visse tilpasninger ud fra den indsamlede erfaring, og således at Kommissionen kan få oplys-

ninger om kontrolsystemet med henblik på at fastslå, om erfaringen er tilstrækkelig eller ej, og drage fordel heraf med hensyn til andre systemer. Sagsøgte har især understreget, at i områder som Baden-Württemberg, hvor kontrollen på stedet kun udføres i begyndelsen af seksmånedersperioden, må der foreskrives endnu et kontrolbesøg i en række landbrugsbedrifter for at kontrollere den faktiske overholdelse af seksmånedersforpligtelsen.

Det er altså nødvendigt med en sammenhængende og logisk kontrolpolitik, inden for rammerne af hvilken der opstilles et minimum af konkrete regler, der kan tjene som ledetråd for de udøvende tjenestegrene. Ifølge et anbringende, der ikke bestrides af sagsøgte, eksisterer der hverken i Bayern eller i Nordrhein-Westfalen noget som helst holdepunkt for eksistensen af en sådan politik.

Hvad angår Regierungspräsidium Stuttgart, hviler sagsøgtes negative vurdering på følgende omstændighed: der er ganske vist foretaget optællinger af antallet af dyr i forbindelse med kontrolbesøg, der — i de tilfælde, hvor ansøgningen ikke blev afhentet af en tjenestemand — blev gennemført kort tid efter indgivelsen af ansøgningen, men der er ikke sket den mindste kontrol med hensyn til den faktiske opretholdelse af det angivne antal dyr i resten af den foreskrevne periode på seks måneder.

19. Ifølge min opfattelse fremgår det af det anførte, at sagsøgte har kunnet fastslå, at der i de tre berørte områder ikke fandtes nogen tilstrækkelig kontrolpolitik med hensyn til kravet om opretholdelse af et bestemt antal dyr i seks måneder. Tilbage står imidlertid to mere grundlæggende spørgsmål: for det første, om sagsøgte generelt kan bruge den manglende kontrolpolitik i en bestemt region som begrundelse for at nægte finansiering via EUGFL for de udgifter, der er afholdt i denne region, og for det andet, om der i *det foreliggende tilfælde* foreligger en årsagsforbindelse eller en tilstrækkelig sammenhæng mellem en manglende kontrolpolitik, såfremt den kan anvendes som begrundelse for afslag, og de udgifter, der er blevet udelukket fra fællesskabsfinansiering? Jeg skal senere besvare det andet spørgsmål, der er mere konkret, med henblik på hvert område for sig, men under samlet hensyntagen til de gennemgåede seks kontrolkrav (jfr. punkt 30). Jeg skal først gennemgå det første spørgsmål, der er mere generelt. Det drejer sig om, hvorvidt Kommissionen med det stillede krav — ved at udlede kontrolforpligtelser, som forudsætningsvis skulle være indeholdt i forordningerne — ikke er gået for langt i retning af ensidigt påbud til medlemsstaterne mht. detaljerede kontrolforskrifter (eller harmonisering heraf). Spørgsmålet om mindsteprocentsatserne med hensyn til kontrol på stedet skal her tillægges særlig betydning.

20. Sagsøgte har i duplikken understreget, at ligebehandlingen, ikke blot mellem medlemsstaterne, men også mellem de forskellige dele af en forbundsstat som Forbundsrepublikken Tyskland, kræver, at en vis mindsteprocentsats af tilfældene undergives kontrol på stedet; sagsøgte har herved nævnt en procentsats på 100% i Irland, på 25% i Det Forenede Kongerige og på 5% i Italien og Nederlandene, og har på grundlag af det nævnte argument om ligebehandling og kravet om en minimumseffektivitet i

kontrollen, nævnt 5% som et absolut minimum [34].

Under den mundtlige forhandling har sagsøgeren underbygget sit anbringende om, at Kommissionen ikke kunne fremhæve denne procentsats som et *forudsætningsvist* krav, under anbringende af, at Kommissionen selv *udtrykkeligt* kunne have fastsat sådanne krav i sin gennemførelsesforordning, og at Kommissionen desuden faktisk har gjort brug af denne mulighed i en beslutning af 7. juli 1989 (ikke offentliggjort i EFT). I denne beslutning foreskrives for stikprøver en procentsats på 10%. Ifølge sagsøgeren fremgår det modsætningsvist af denne beslutning, at der ikke for den forudgående periode (her produktionsårene 1984 og 1985) og i forbindelse med de heri ikke omhandlede kontrolpligter (f. eks. en fornyet kontrol i visse enkelttilfælde) påhvilede medlemsstaterne en detaljeret kontrolforpligtelse.

21. Sagsøgeren har til støtte herfor henvist til den beskyttelse, som medlemsstaterne nyder i deres forhold til Kommissionen i medfør af retssikkerhedsprincippet, som her er til hinder for med tilbagevirkende kraft at pålægge kontrolkrav. Selv om jeg ikke benægter, at retssikkerheden også spiller en rolle mellem medlemsstaterne og Kommissionen [35], skal jeg ikke desto mindre understrege, at deres gensidige forhold er begrundet i forpligtelsen til loyalt samarbejde, jfr. EØF-Traktatens artikel 5 [36]. Denne generelle forpligtelse indebærer mht. kontrollen med iværksættelsen af den fælles landbrugspolitik, som er reguleret ved grundforordning nr. 729/70 og ved de særlige forordninger for den pågældende sektor, en række specifikke forpligtelser både for medlemsstaterne og for Kommissionen. Kommissionens og medlemsstaternes fælles opgave består i en korrekt og forskriftsmæssig anvendelse af fællesskabsmidlerne, og rammerne for opfyldelsen af denne opgave udgøres af afslutningen af EUGFL-regnskaberne, hvor medlemsstaterne deltager ved bilaterale kontakter samt ved deltagelse i en forvaltningskomité [37].

Det er i denne forbindelse klart, at retssikkerheden i forholdet mellem Kommissionen og en medlemsstat ikke spiller samme rolle som i forholdet mellem myndighederne på den ene side og en retsundergiven eller afgiftspligtig på den anden side [38].

Når henses til det fælles ansvar, som påhviler Kommissionen og medlemsstaterne, med hensyn til eksistensen af et effektivt kontrolsystem, er det ikke korrekt at hævde, at der kun gælder de kontrolregler, der udtrykkeligt er nævnt i fællesskabsretlige bestemmel-

34 — Sagsøgte har endvidere henvist til andre fællesskabsforordninger, som udtrykkeligt foreskriver en mindste procentsats på 5% for kontrollen. Det drejer sig om artikel 5 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2835/77 af 19. december 1977 om nærmere bestemmelser for støtte til hård hvede (EFT L 327, s. 9), og artikel 4, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3061/84 af 31. oktober 1984 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende ordningen for støtte til olivenolieprodukter (EFT L 288, s. 52). Ifølge en pressemeddelelse (Agence »Europe«, fredag den 15. december 1989, nr. 5154) har de i Rådet forsamlede landbrugsministre vedtaget et forslag om at foreskrive en mindsteprocentsats på 5% for toldkontorernes kontrol med eksportrestitutioner, der er meget vigtige under en budgetmæssig synsvinkel.

35 — Jfr. mit forslag til afgørelse af 4. juli 1989 i sag 14/88, punkt 15, og dommen af 14. november 1989 i samme sag, navnlig præmis 19, Sml. 1989, s. 3677, 3689.

36 — Jfr. samme forslag til afgørelse, punkterne 11-13, og dommen, præmis 20.

37 — Jfr. forslag til afgørelse fra generaladvokat Capotorti af 5. december 1978 i sagerne 11/76, 15/76, 16/76 og 18/76, Sml. 1979, s. 286, 294 og 295.

38 — Jfr. navnlig mit forslag til afgørelse i sag 262/87, Nederlandene mod Kommissionen, pkt. 12, dom af 2. februar 1989, Sml. 1989, s. 225. Af denne grund er den sammenligning, som blev fremført under retsmødet, med det forhold, der eksisterer mellem en påtaleberettiget myndighed og en privatperson, der har parkeret sit køretøj ulovligt, irrelevant.

ser[39]. Det kan derfor ikke uden videre udledes af beslutningen af 7. juli 1989, at Kommissionen før denne dato, i mangel af udtrykkelige fællesskabsbestemmelser, ikke kunne fastsætte mindstekrav med hensyn til antallet af de kontrolforanstaltninger, der skal gennemføres på stedet. Dels kan der altid have foreligget grunde for ikke straks at udstede en udtrykkelig regel: Kommissionens repræsentant har henvist til den store psykologiske modstand hos medlemsstaternes repræsentanter i forvaltningskomitéen mod det, som de har anset for et overdrevent formynderi over for medlemsstaterne, og — hvilket end mere overbeviser mig — Kommissionens frygt for, at fastsættelsen af en mindsteprocentsats af medlemsstaterne vil blive fortolket som en opfordring til at afsvække kontrollen i de medlemsstater, der anvender en højere procentsats. Dels bør der i mangel af detaljerede udtrykkelige regler ske brug af principperne i artikel 5 og i grundforordning nr. 729/70, hvis bestemmelser på den ene side giver medlemsstaterne et egentligt ansvar, men som på den anden side også indrømmer Kommissionen en reel administrativ beføjelse, idet de to kompetencer skal udøves i Fællesskabets interesse.

22. Når Kommissionen anvender en stiltiende norm for kontrollen ved afslutningen af regnskaberne, frembyder retssikkerheden, som beskyttelse af medlemsstaterne, en variabel interesse afhængig af normens mere eller mindre åbenlyse karakter. Når Kommissionen støtter et finansieringsafslag på den totale mangel på et kontrolsystem, eller på mangelen på et system, der gør det muligt at besvare de spørgsmål, som Kommissionen har rejst i henhold til artikel 9, stk. 1, i grundforordningen — hvilket efter min opfattelse var tilfældet med afslaget med hensyn til præmierne for moderfår, som jeg har gennemgået ovenfor (punkt 13) — kan medlemsstaten ikke påberåbe sig dette for at begrunde denne beslutnings tilbagevirkende eller uventede karakter. Dette er en ganske anden situation end den, hvor Kommissionen konkret med et enkelt tal, blandt flere andre mulige, supplerer et kontrolkrav, såsom kravet om en »rimelig frist« eller om »et rimeligt antal kontrolforanstaltninger på stedet«, der ganske vist er åbenlyse i sig selv, idet de klart fremgår af ordningens formål og de konkrete betingelser for ydelse. I sådanne tilfælde, jfr. sag C-10/88 og sag 14/88, Italien mod Kommissionen[40], kan den konkret anvendte rimelige frist kun anvendes ved regnskabsafslutningen, såfremt den er blevet meddelt medlemsstaterne (og er blevet indført efter en dialog med disse).

Det foreliggende tilfældes tilhørsforhold til den ene eller den anden af disse to muligheder, for så vidt angår præmierne for ammekøer, springer ikke umiddelbart i øjnene. Dels kan det betragtes som et tilfælde, hvor der, da det drejer sig om en vigtig betingelse for ydelse, mangler enhver form for organisation af kontrollen på stedet i to af de tre berørte områder, mens overholdelsen af denne betingelse i det tredje område (henhørende under Regierungspräsidium Stuttgart) kun kontrolleres forbigående på stedet og på en måde, som ikke er fuldstændig overbevisende (ved forespørgsler eller ved kontrolbesøg, der foretages i periodens

39 — Jfr. dommen af 19. oktober 1989, Italien mod Kommissionen, præmis 18 (258/87, 337/87 og 338/87, Sml. 1989, s. 3359 og 3384), i hvilken Domstolen ikke fulgte punkt 46 i generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse af 7. juli 1989.

40 — I sag C-10/88, Italien mod Kommissionen, Sml. 1990, s. I-1229, vedrørende ydelsen af præmier for fødsel af kalve, har jeg den 16. januar 1990 foreslået, at Kommissionen med urette havde afslået at finansiere udgifter, under påberåbelse af en rimelig frist for den fuldstændige betaling, fordi den først havde meddelt de øvrige medlemsstater denne frist efter *udløbet* af det år, som de pågældende beløb vedrørte. For så vidt angår sag 14/88, skal jeg henvise til fodnote 35.

begyndelse). Alt dette gælder, selv om kontrollen på stedet er foreskrevet som et supplement til den administrative kontrol i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1244/82 (jfr. punkt 15 ovenfor). Dels kan det foreliggende tilfælde betragtes som et tilfælde, hvor Kommissionen som betingelse for finansiering forventer af medlemsstaten, at den i det pågældende regnskabsår gennemfører et bestemt antal kontrolbesøg på stedet, hvis antal Kommissionen efterfølgende fastsætter.

Jeg mener, at Kommissionens klagepunkt, for så vidt angår de tre berørte områder, nemlig i Bayern og i Rheinland, snarere vedrører manglen på enhver form for organiseret kontrol på stedet, og at den begrundelse, der er givet for Kommissionens beslutning med hensyn til de pågældende områder fortsat er gyldige, med forbehold — og navnlig hvad angår Regierungspräsidium Stuttgart, fordi kontrolmanglerne og derfor ligeledes årsagsforbindelsen er mindre underbygget — af kausalitetsspørgsmålet, som skal gennemgås i det følgende (jfr. punkt 28).

23. *4.* Det fjerde kontrolkrav, som sagsøgte har opstillet, vedrører eksistensen af en skriftlig rapport vedrørende resultatet af kontrollen på stedet. På denne måde kan Kommissionens tjenestemænd under et besøg i delstaterne let fastslå den procentdel af landbrugsbedrifterne, som er blevet undergivet kontrol på stedet, intervallet mellem de i samme landbrugsbedrift gennemførte kontrolbesøg m. v.

Ifølge sagsøgeren er det ikke nødvendigt at udfærdige en skriftlig redegørelse mht. kontrollen på stedet, når denne kontrol ikke fører til en omgørelse af beslutningen om ydelse af præmier; hvad endvidere angår Kommissionens tvivl med hensyn til den faktiske gennemførelse af kontrollen på stedet, kan beviset herfor føres ved hjælp af mødekalendere og bilag for de pågældende tjenestemænds rejseudgifter.

Jeg mener, at sagsøgte har anvendt dette kontrolkrav på rette måde; man kan vanskeligt forestille sig, at en medlemsstat kun pålægger tjenestemænd, der udsendes for at kontrollere anvendelsen af egne midler, en rapporteringspligt i det omfang, hvori de måtte have afsløret uregelmæssigheder. Selv om det forholdt sig således, ville en sådan administrativ organisation være utilstrækkelig for kontrollen med anvendelsen af fællesskabsmidler. For så vidt angår de sanktioner, der skal anvendes på personer, som tilsidesætter fællesskabsretten, og som er snævert forbundet med den foreliggende problematik, har Domstolen med føje fastslået, at kravet om en »tilsvarende« sanktion, som den der anvendes for rent nationale overtrædelser, udgør et mindstekrav, som skal iagttages, når kravet om en effektiv gennemførelse af fællesskabsretten ikke tilsiger en *strengere* sanktion [41]. Hvad angår nødvendigheden af at forsyne Kommissionen med alle de oplysninger, som den har behov for for at kunne sikre fællesskabsfinansieringens gnidningsløse funktion, mener jeg, at det omhandlede kontrolkrav i den foreliggende sag er blevet anvendt med føje og på korrekt måde.

41 — Denne fortolkning fremgår af dommen af 21. september 1989, Kommissionen mod Grækenland (68/88, endnu ikke trykt i Domssamlingen) og navnlig af udtrykket »under alle omstændigheder«, som benyttes i præmis 24. Jfr. endvidere generaladvokat Darmons forslag til afgørelse, pkt. 10, af 29. november 1988 i sag 94/87, Kommissionen mod Tyskland, og præmis 12 i dommen af 2. februar 1989 (Sml. s. 175) i samme sag.

Kommissionen kunne derfor fastslå, at der ikke var sket opfyldelse af dette krav, som er snævert forbundet med det foregående, i det tre berørte områder.

24. *5.* Ifølge sagsøgte burde der endvidere have været udstedt regler på delstatsplan med hensyn til kontrollen med overholdelsen af forpligtelsen til ikke at levere mælk eller mejeriprodukter i en periode på tolv måneder. Sagsøgeren har heroverfor anført, at en sådan udtrykkelig kontrolregel ikke på tvingende måde fremgår af forordningerne, eftersom de undersøgelser, der er foretaget på stedet af tjenestemændene, gør det muligt med lethed, f. eks. gennem den manglende tilstedeværelse af malkemaskiner eller køleanlæg, at fastslå, at en landbrugsbedrift, for hvilken der er blevet ydet præmie for ammekøer, ikke leverer mælk i en bestemt periode. Sagsøgte har anført, at det eksempelvis var nødvendigt at konsultere lister over leverandører til de omkringliggende mejerier for at afsløre eventuelle overtrædelser. Inden jeg skal foretage en gennemgang af dette femte krav (pkt. 26), skal jeg gennemgå det sjette og sidste krav, der er snævert forbundet med det foregående, for så vidt angår kontrollen.

25. *6.* Sagsøgte har anført, at der bør eksistere regler vedrørende kontrollen med forpligtelsen til, at indkomsten overvejende skal hidrøre fra landbrugsvirksomhed; sagsøgte har herom fremført, at man kan foretage mundtlige forespørgsler hos naboer eller vedkommende kommune samt anvende andre udenforstående kilder, dvs. andre kilder end ansøgerens oplysninger.

Sagsøgerens første reaktion heroverfor har været det hæftige svar, at skattehemmeligheden umuliggør en kontrol med indkomster, der er opnået på denne måde, og at de generelle principper i forvaltningsretten til beskyttelse af borgerne ligeledes forhindrer, at der foretages andre undersøgelser hos tredjemænd. Sagsøgte har heroverfor anført, at de påberåbte tyske bestemmelser ikke finder anvendelse i dette tilfælde, eftersom beskyttelsen af de skattemæssige oplysninger kun gælder for videregivelse til »ubeføjede« personer og ikke finder anvendelse på en række offentlige funktioner, hvis udøvelse afhænger af indkomstforholdene, og som derfor heller ikke kan påberåbes med hensyn til kontrollen med anvendelsen af fællesskabsmidler. Hvad nærmere angår skattehemmeligheden, mener jeg, at sagsøgte har ret; i dommen af 10. januar 1980, Kommissionen mod Italien (267/78) [42] blev der påberåbt en national kompetenceregel mod Fællesskabets krav på kontrolområdet, men det drejede sig i det pågældende tilfælde om hemmeligheden under strafferetlig efterforskning som følge af magtadskillelsen i den pågældende medlemsstat, der gjaldt for alle nationale tjenestemænd. For så vidt som det efter sagsøgerens nationale retsorden gælder, at bestemte tjenestemænd, der skal foretage kontrollen med eller forestå udbetalingen af nationale ydelser, har adgang til skattemæssige oplysninger, kan og skal disse også anvendes ved kontrollen med anvendelsen af fællesskabsmidler.

Sagsøgeren har endvidere mht. oplysningerne om andre indkomster anført, at der føres individuelle sagsmapper for hver enkelt landbrugsbedrift. Sagsøgte mener, at det herved drejer sig om en utilstrækkelig oplysningskilde, eftersom en afgørende årsag til den manglende overholdelse af indkomstbetingelserne består i udøvelsen af en

42 — Sml. 1980, s. 31.

anden faglig virksomhed end landbrugsvirksomhed, hvilken oplysning der i øvrigt intet indeholdes om i sagsmappen for landbrugsbedriften.

26. Jeg mener, for så vidt angår Landwirtschaftskammer Rheinland i Bonn og delstaten Bayern, at sagsøgte med føje har kunnet antage, at de sidstnævnte kontrolkrav (punkterne 24 og 25) ikke var opfyldt. I det førstnævnte område fandtes der ikke noget som helst holdepunkt for, hvorledes kravet om indkomst og ikke-levering af mælk skulle kontrolleres, og heller ikke om eventuelle kontrolbesøg på stedet, som til en vis grad kunne have ført til afsløring og afskrækkelse. De sagsakter, som Kommissionens tjenestemænd har fået indsigt i, har heller ikke indeholdt holdepunkter af denne type [43]. I Bayern herskede der den samme situation.

For Regierungspräsidium Stuttgart må bedømmelsen derimod være en anden; dér var det foreskrevet, at tjenestemændene skulle afhente ansøgningerne i ansøgernes bedrift, hvilket samtidig indebar en første overfladisk kontrol på stedet; man kunne herved måske afsløre eksistensen af usædvanlig høje indkomster, fravær på grund af omfangsrige bierhverv eller tilstedeværelsen af apparater, der var nødvendige for leveringen af mejeriprodukter. For så vidt angår disse to krav, der efter deres natur ikke let kan kontrolleres, kan man derfor ikke hævde, at sagsøgeren har tilsidesat sine kontrolforpligtelser på ligeså tydelig måde i området under Regierungspräsidium Stuttgart som i de to andre områder.

27. Jeg skal sammenfatte gennemgangen af kontrolkravene med hensyn til præmierne for ammekøer (punkterne 16-26). Det første kontrolkrav vedrørende bedømmelsen af ammekøernes tilhørsforhold til en bestemt race, frafaldes af Kommissionen selv (jfr. pkt. 16). Hvad angår det andet kontrolkrav vedrørende mærkningssystemet for ammekøer, er jeg kommet til det resultat, at Kommissionen ikke har kunnet godtgøre eksistensen af dette krav. Det tredje krav, hvorefter der skal gennemføres kontrol på stedet for at sikre, at der i seks måneder holdes samme antal dyr, er ifølge min opfattelse med føje blevet gjort gældende af Kommissionen, men der består dog en tvivl med hensyn til, om der i Regierungspräsidium Stuttgarts tilfælde faktisk er sket en sådan tilsidesættelse, at der må drages finansielle konsekvenser heraf (pkt. 17-22). Det fjerde krav, hvorefter der skal opbevares en skriftlig rapport om kontrolbesøg på stedet, kan med rette påberåbes med hensyn på de tre pågældende områder (pkt. 23). Det femte og det sjette krav vedrørende kontrol med forpligtelsen til ikke-levering af mejeriprodukter og indkomstbetingelserne kan Kommissionen ikke anses for opfyldt med henblik på Rheinland og Bayern, mens ikkeopfyldelsen ikke var så entydig — jfr. hvad jeg har anført om det tredje krav — med hensyn til Regierungspräsidium Stuttgart (pkt. 24-26).

43 — Endnu værre er det, at man i et af disse tilfælde allerede på ansøgningsformularen kunne læse, at ansøgeren var »landbruger og arbejdstager«, men den pågældende havde dog i årevis med urette oppebåret disse ydelser. Kun ved et tilfælde (en fortalelse under en telefonsamtale) kom det for dagen, at mere end halvdelen af vedkommendes indtægt hidrørte fra vedkommendes beskæftigelse som arbejdstager. Selv da blev der kun med forsinkelse draget konsekvenser heraf.

Afslaget på finansiering gennem EUGFL som et våben i Kommissionens hænder

28. Jeg kommer nu til et spørgsmål, som jeg har anset for besvaret i sammenhæng med retspraksis vedrørende fårepræmierne (jfr. pkt. 13); *i hvilket omfang* kan Kommissionen på grundlag af ikke-opfyldelsen af mindstekravene med hensyn til kontrollen med anvendelsen af fællesskabsmidler, der forudsætningsvis fremgår af de særlige forordninger, og som udledes af den i grundforordningen foreskrevne fordeling af rollerne ved regnskabsafslutningen, herved drage finansielle konsekvenser i form af finansieringsafslag? Dette spørgsmål, som jeg ovenfor har betegnet som et »kausalitetsspørgsmål«, vedrører sammenhængen mellem de af Kommissionen fastslåede lakuner i kontrolsystemet og de udgifter, som Kommissionen har udelukket fra fællesskabsfinansiering. Det drejer sig i det væsentlige om spørgsmål om bevisførelse, nærmere sagt et spørgsmål om fordeling af bevisbyrden.

I de første domme på området har Domstolen henvist til de ikke afgjorte spørgsmål vedrørende den nøjagtige funktion, som bør tillægges afslutningen af EUGFL-regnskaberne[44], og indtaget følgende strenge standpunkt, der udledes at den institutionelle struktur, national gennemførelse og anvendelse af foranstaltninger, som finansieres af Fællesskabet: afgifter der er afholdt under tilsidesættelse af fællesskabsretten, skal kun afholdes af Kommissionen, hvis en fællesskabsinstitution kan gøres ansvarlig for den fejlagtige anvendelse af fællesskabsretten[45]. I generaladvokat Capotortis forslag til afgørelse blev denne strenge opfattelse umiddelbart støttet på to »logiske« krav; dels ligebehandlingen af medlemsstaterne og de erhvervsdrivende, støttet på princippet om fordelende retfærdighed, dels virkningen af den finansielle risiko for medlemsstaterne, for så vidt som »Fællesskabet ikke har mulighed for *direkte* at gribe ind over for de nationale administrative myndigheder for at tilbagekalde deres ordrer eller instrukser«[46]. Domstolen har draget den umiddelbare konsekvens, at bevisbyrden i annullationssøgsmål i henhold til EØF-Traktatens artikel 173 mod beslutninger, der indeholder afslag på EUGFL-finansiering, i princippet påhviler den sagsøgende medlemsstat[47]. I et enkelt tilfælde har Domstolen under hensyn til sagens omstændigheder vist sig rede til at anerkende, at en sagsøgende medlemsstat, der til en vis grad fører begyndelsen til et bevis eller i det mindste påtager sig sin forpligtelse til at fremføre sine anbringender, skal belønnes således, at bevisbyrden pålæg-

44 — Domme af 7. februar 1979, Nederlandene mod Kommissionen, præmis 12 (11/76, Sml. s. 245), og Tyskland mod Kommissionen, præmis 12 (18/76, Sml. s. 343): »Det står i øvrigt fast, at der indtil nu ikke er foreskrevet nogen særlig procedure for ansvarspålæggelse i fællesskabsretten med henblik på at regulere de uoverensstemmelser, som opstår mellem Fællesskabet og medlemsstaterne; Kommissionens afslutning af regnskaberne indebærer således nødvendigvis, at enten Kommissionen eller den pågældende medlemsstat pålægges udgifterne«.

45 — Dom af 7. februar 1979, Nederlandene mod Kommissionen, præmis 25 (11/76, Sml. s. 245). Som eksempel på afslag på finansiering med den begrundelse, at der ikke er blevet overholdt simple bevisformaliteter, skal jeg henvise til dommene af 27. februar 1985, Italien mod Kommissionen, præmis 21 (55/83 og 56/83, Sml. s. 683 og 705). Domstolen har udelukket efterfølgende afhjælpning af bevisformaliteter, samt fremlæggelse af andre bevismidler end de foreskrevne: domme af 7. februar 1979, Frankrig mod Kommissionen, præmis 11 (15/76 og 16/76, Sml. s. 321), og Tyskland mod Kommissionen, præmisserne 20 og 22 (18/76, Sml. s. 343). Jfr. i denne henseende også generaladvokat Mischo's forslag til afgørelse af 1. oktober 1987, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, punkt 46 (347/85, Sml. 1988, s. 1749). Muligheden for at udelukke bestemte udgifter fra finansiering, selv når det er godtgjort, at der ikke er begået nogen materiel uregelmæssighed, er blevet bekræftet ved dommen af 25. februar 1988, Nederlandene mod Kommissionen (327/85, Sml. s. 1065).

46 — Forslag til afgørelse af 5. december 1978, Sml. 1979, s. 286, 292. Min understregning.

47 — Jfr. f. eks. dommen af 25. november 1980, Belgien mod Kommissionen, præmis 15 (820/79, Sml. s. 3537): »Sagsøgeren har derfor ikke godtgjort, at de belgiske myndigheders fejlagtige fortolkning af bestemmelserne... skyldes Kommissionens adfærd«. Jfr. ligeledes dommen af 21. februar 1989, Grækenland mod Kommissionen, præmis 19 (214/86, Sml. 367).

ges Kommissionen [48]. Denne sag er forblevet et enkelt tilfælde, men den viser, at Domstolen ikke er uimodtagelig for, at anvendelsen af det strenge princip ikke er påkrævet, når der foreligger særlige omstændigheder.

Til sammenligning er det af interesse at kaste et blik på det alternative våben, som er mindre fleksibelt og udmunder i en sanktion, nemlig et søgsmål i henhold til EØF-Traktatens artikel 169: mens Kommissionen i dette tilfælde som sagsøger har bevisbyrden for tilsidesættelsen [49], har Domstolen ved dom af 22. september 1988 i sag 272/86 fastslået, at sagsøgeren havde fremført tilstrækkelige holdepunkter for uregelmæssighederne, og at det herefter påhvilede den sagsøgte medlemsstat konkret og detaljeret at gendrive det omhandlede forhold og de heraf følgende virkninger [50]. I sager i henhold til artikel 169 er det således muligt at iagttage en vis smidighed i fordelingen af bevisbyrden.

29. En til en vis grad særlig omstændighed ved den foreliggende sag er den overvejende »implicitte« karakter af de efter Kommissionens mening tilsidesatte fællesskabsretlige bestemmelser (jfr. pkt. 21 og 22). Kan Kommissionen i et sådant tilfælde foretage en sådan ekstrapolering ud fra de anvendte mangelfulde kontrol- og ydelsesmetoder og det som følge heraf ikke ubetydelige antal afslørede enkelttilfælde, for at nå til resultater for hele det område, inden for hvilket den mangelfulde metode er blevet anvendt? Eller skal der ske en lempelse af den bevisbyrde (eller forpligtelsen til at fremføre sine anbringender) som påhviler medlemsstaten?

Det samme ekstrapoleringsprincip er allerede blevet anerkendt af Domstolen i en række konkrete situationer. Den mest vidtgående variant, der blev anvendt i et tilfælde, der kan sammenlignes med fårepræmierne i området under Landwirtschaftskammer Rheinland, består i at afslå finansiering, når det er fuldstændigt umuligt for Kommissionen at opnå kendskab til, om reglerne er blevet anvendt korrekt [51]. En mindre vidtgående anvendelse af ekstrapolering blev anerkendt af Domstolen i dommen af 21. februar 1989, Grækenland mod Kommissionen (214/86). Domstolen fandt ikke i den nævnte sag nogen betænkeligheder ved Kommissionens adfærd, der bestod i at anvende den (lave) procentsats — der var fastslået ved stikprøver — af produkter, der kunne gøres til genstand for intervention, på den del af den samlede mængde af interventionsvaren, hvoraf medlemsstaten havde afleveret stikprøver, og afslå finansiering af alle andre udgifter, herunder alle udgifter vedrørende partier, fra hvilke Kommissionen ikke havde modtaget stikprøver [52].

Disse to domme viser klart, at Kommissionen ved afslutningen af EUGFL-regnskaber kan afvise flere udgifter end dem, som vedrører enkelte partier eller tilfælde, i hvilke den med sikkerhed ved, at de ikke giver ret til fællesskabsfinansiering. Denne tingenes

48 — Dommen af 12. juli 1984, Luxembourg mod Kommissionen, præmisserne 29-32 (49/83, Sml. s. 2931), der ikke følger generaladvokat Darmons forslag til afgørelse, som støttedes på den tidligere praksis, Sml. 1984, s. 2950.

49 — Jfr. dom af 5. oktober 1989, i sag 290/87, præmisserne 16-20, og generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse af 11. juli 1989, pkt. 40 (Sml. 1989, s. 3083, 3091).

50 — Kommissionen mod Grækenland (Sml. 1988, s. 4875). Da den græske regering ikke havde givet Domstolen nogen som helst oplysninger herom, fastslog Domstolen, at de påberåbte omstændigheder måtte anses for godtgjort.

51 — Jeg skal herved henvise til dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, jfr. fodnote 7.

52 — Præmis 19 samt pkt. 30-33 i generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse af 22. november 1988.

tilstand, der skyldes mangel på et sikkert kendskab til enkelttilfælde og nødvendigheden af finansiel disciplin, fører uundgåeligt til, at der indtræder en vis adskillelse mellem forholdet virksomhed-medlemsstat og forholdet Kommissionen-medlemsstat: medlemsstaten kan ikke, f. eks. ved afslag på finansiering på grund af utilstrækkelig kontrol eller på grund af en af den selv foretagen forkert fortolkning, udligne den manglende godtgørelse ved at rejse krav over for virksomhederne [53]. Strenghed over for medlemsstaterne betyder altså ikke strenghed over for de retsundergivne.

30. Min konklusion er, at Kommissionen kan og skal afslå fællesskabsfinansiering, ikke kun, når der med henblik på et område ikke findes nogen holdepunkter for, om der overhovedet eksisterer et minimum af kontrol med anvendelsen af midler, der ydes i Fællesskabets navn — tilfældet med fårepræmier i området under Landwirtschaftskammer Rheinland — men også, når flere vigtige kontrolkrav ikke er opfyldt i et område, hvilket bl. a. kan fremgå af et betydeligt antal forkert afgjorte sager. Det tilkommer medlemsstaten at rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens ræsonnement — der uundgåeligt støttes på antagelser og ekstrapolationer — ved at gøre gældende, at det ikke er støttet på faktiske omstændigheder, der er forbundet med en pågældende kontrolsituation. Medlemsstaten skal i det pågældende tilfælde påberåbe sig konkrete og detaljerede oplysninger. I givet fald kan medlemsstaten også godtgøre, at der anvendes langt mindre strenge bestemmelser over for andre medlemsstater eller områder [54].

I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren ikke været i stand til at rejse den mindste tvivl om sagsøgtes bedømmelse af præmien til ammekøer i Bayern og i det område, der henhører under Landwirtschaftskammer Rheinland. I de to områder er der tilsyneladende ikke blevet foretaget nogen kontrol med, om der er blevet holdt det foreskrevne antal kvæg i det foreskrevne tidsrum, eller med hensyn til overholdelsen af betingelserne om indkomst og ikke-levering af mejeriprodukter. Hvad angår Regierungspräsidium Stuttgart, synes det derimod muligt, i overensstemmelse med den allerede nævnte dom i sag 49/83 [55], at nå til den konklusion, at der under hensyn til sagens omstændigheder og kontrolforpligtelsens implicitte karakter ikke består en tilstrækkelig årsagsforbindelse mellem de af Kommissionen påberåbte mangler ved kontrolsystemet og de af medlemsstaten afholdte udgifter. Der gennemførtes på dette område en, omend mangelfuld, form for kontrol på stedet (jfr. pkt. 18), således at betingelserne om indkomst og ikke-levering ligeledes er blevet gjort til genstand for en umiddelbar kontrol (jfr. pkt. 26).

53 — Dette betyder dog ikke, at afslaget på finansering udgør en sanktion mod medlemsstaten. Til forskel fra en dom i henhold til EØF-Traktatens artikel 171 foreligger der ikke det med misbilligelsen forbundne moralske element. Afslutningen af EUGFL-regnskaber er ikke andet end en beslutning om fordeling af en økonomisk byrde mellem to administrative enheder.

54 — I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren ikke påberåbt sig et sådant argument, støttet på lighedsprincippet. Derimod har sagsøgte fremført oplysninger, der giver det indtryk, at andre områder i samme medlemsstat var blevet underkastet samme retsforskrifter, og at deres system var blevet fundet tilstrækkeligt, mens der for andre medlemsstater måtte ske afslag på finansiering inden for samme sektorer på grundlag af tilsvarende kontrolovervejelser.

55 — Jfr. fodnote 48.

Sammenfatning

31. På grundlag af de ovenfor anførte betragtninger skal jeg foreslå Domstolen at annullere Kommissionens beslutning 87/541/EØF, for så vidt angår et beløb på 42 585,48 DM svarende til præmien for opretholdelse af besætninger af ammekøer i området under Regierungspräsidium Stuttgart og i øvrigt at frifinde sagsøgte.

Da begger parter til dels har tabt sagen, skal jeg foreslå, at der træffes afgørelse om sagens omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3.