DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)
18. januar 1990 *

I sag C-345/88,

angående en anmodning, som Bundesverwaltungsgericht i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Forbundsrepublikken Tyskland, ved Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft,

mod

Butterabsatz Osnabrück-Emsland e.G., Osnabrück,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 5 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2793/77 af 15. december 1977 om gennemførelsesbestemmelser for en særstøtte til skummetmælk, der skal anvendes som foder til husdyr, undtagen unge kalve (EFT L 321, s. 30),

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden C. N. Kakouris, dommerne T. Koopmans og M. Díez de Velasco,

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

under henvisning til de indlæg, der er indgivet af:

— revisionsindstævnte i hovedsagen, selskabet Butterabsatz, ved advokat Jürgen Gündisch, Hamburg,

* Processprog: tysk.

— revisionsappellanten, Forbundsrepublikken Tysklands regering, ved Michael Bergemann, Regierungsrat i Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, som befuldmægtiget,

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Bernhard Jansen, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 11. oktober 1989,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 22. november 1989,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 1. september 1988, indgået til Domstolen den 28. november 1988, har Bundesverwaltungsgericht i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 stillet nogle præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden og fortolkningen af en række bestemmelser i Kommissionens forordning nr. 2793/77 af 15. december 1977 om gennemførelsesbestemmelser for en særstøtte til skummetmælk, der skal anvendes som foder til husdyr, undtagen unge kalve (EFT L 321, s. 30).

2 Kommissionen udstedte forordning nr. 2793/77 for at indføre en ordning for kontrol med anvendelsen af den omhandlede støtte. Kommissionen fandt en sådan ordning påkrævet, eftersom støtten til anvendelse af skummetmælk som foder til husdyr ydes med et forskelligt beløb alt efter, om mælken skal anvendes som foder til unge kalve eller til andre dyr, navnlig svin. Som led i kontrolordningen blev der ved direktivet bl.a. indført visse forpligtelser for »specialiserede bedrifter«, der ikke har unge kalve, såvel som for »blandede« bedrifter, der både har unge kalve og andre dyr. Et mejeri kan kun modtage særstøtten, der ydes for andre dyr end unge kalve, såfremt det fremlægger en skriftlig forpligtelseserklæring fra brugeren om, at vedkommende kun vil anvende skummetmælken som foder i sin besætning; det

påhviler herved brugeren regelmæssigt at tilsende mejeriet en nøjagtig opgørelse over besætningen.

3 De præjudicielle spørgsmål er blevet rejst under en retssag mellem et tysk mejeri, Butterabsatz Osnabrück-Emsland e.G. (herefter benævnt »Butterabsatz«), og det tyske interventionsorgan for mejeriprodukter, Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. Bundesamt havde krævet særstøtten til mejeriet tilbagebetalt med den begrundelse, at mejeriet ikke rettidigt havde fået indsendt besætningsopgørelser fra fem brugere med specialiserede bedrifter.

4 Under sagens behandling ved de nationale retsinstanser henviste Bundesamt til artikel 5, stk. 3, litra b), i forordning nr. 2793/77, hvorefter alle ansøgninger om udbetaling af særstøtte, som mejeriet indsender til de kompetente myndigheder, skal ledsages af en erklæring om, at mejeriet »giver afkald på særstøtte eller... refunderer denne«, dersom det konstateres, at brugeren ikke har overholdt en af de forpligtelser, der er nævnt i forordningens artikel 4. I henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), andet led, forpligter brugeren sig til, hvis der er tale om en specialiseret husdyrbedrift, »inden begyndelsen af hvert kvartal i kalenderåret at sende det pågældende mejeri en opgørelse over besætningen«.

5 Bundesverwaltungsgericht fandt, at sagen rejste spørgsmål vedrørende gyldigheden og fortolkningen af de to nævnte bestemmelser. Den udsatte derfor sagen og forelagde Domstolen følgende fire præjudicielle spørgsmål:

»1) Er artikel 5, stk. 3, litra b), i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2793/77 af 15. december 1977 ugyldig, for så vidt som det heri bestemmes, at udbetalingen af særstøtte er betinget af, at det mejeri, der ansøger om særstøtte, afgiver en erklæring om, at mejeriet vil refundere særstøtten, såfremt en bruger ikke har overholdt en af de forpligtelser, der er nævnt i artikel 4, fordi der ikke ved artikel 10, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 er givet Kommissionen bemyndigelse til at vedtage en sådan materielretlig bestemmelse?

2) Er artikel 5, stk. 3, litra b), i den nævnte forordning (EØF) nr. 2793/77 ugyldig som stridende mod proportionalitetsprincippet, for så vidt som det heri bestemmes, at mejeriet, når det ansøger om særstøtte, skal afgive en erklæring, hvorefter det vil refundere særstøtten, såfremt en bruger — bl.a. — ikke har overholdt den i artikel 4, stk. 1, litra b), andet led, fastsatte forpligtelse til inden begyndelsen af hvert kvartal i kalenderåret at sende en opgørelse over besætningen, fordi mejeriet skal forpligte sig til at refundere hele særstøtten for vedkommende bruger og for vedkommende kalenderkvartal, selv om brugeren har indsendt oplysningerne med en ubetydelig forsinkelse — nogle få dage for sent — og uomtvisteligt har anvendt den støtteberettigede skummetmælk forskriftsmæssigt til foder?

3) Skal artikel 1, stk. 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1438/79 af 11. juli 1979,

a) enten fortolkes således, at den forpligtelse, som indtil den 31. december 1979 påhvilede brugerne til at indsende kvartalsopgørelser over besætningen i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), andet led, i forordning (EØF) nr. 2793/77, er bortfaldet pr. 1. januar 1980,

b) eller således, at den nævnte forpligtelse påhvilede brugerne efter den 31. december 1979 og indtil vedkommende medlemsstat har benyttet sig af sin ret til at vælge mellem kvartalsvise eller årlige besætningsopgørelser?

4) Skal artikel 5, stk. 4, første afsnit, i forordning (EØF) nr. 2793/77

a) enten fortolkes således, at ordene 'den i artikel 4 omhandlede forpligtelse' henviser til de forpligtelser, som påhviler brugerne i henhold til artikel 4 med de til enhver tid gældende ændringer,

b) eller således, at de forpligtelser, som brugerne har påtaget sig i henhold til forpligtelseserklæringer, som er afgivet før den 1. januar 1980, navnlig forpligtelsen vedrørende kvartalsopgørelser over besætningen, også står ved magt i tilfælde af, at de underliggende forpligtelser for brugerne i henhold

til artikel 4 som følge af senere ændringer af artikel 4 — konkret i henhold til artikel 1, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1438/79 — ændres eller falder bort?«

6 Vedrørende hovedsagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de for Domstolen indgivne skriftlige indlæg henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Spørgsmål 1 og 2 [gyldigheden af artikel 5, stk. 3, litra b), i forordning nr. 2793/77]

7 De to første spørgsmål vedrører gyldigheden af artikel 5, stk. 3, litra b), i forordning nr. 2793/77, hvorved det pålægges mejeriet at afgive en erklæring vedrørende de forpligtelser, som brugerne har påtaget sig. Med det første spørgsmål ønskes fastslået, om Kommissionen havde kompetence til at fastsætte en sådan bestemmelse, mens det med det andet spørgsmål ønskes fastslået, om den fastsatte sanktion, nemlig tilbagebetaling af den udbetalte støtte, ikke er uforholdsmæssig, når henses til, at indsendelsen af de foreskrevne besætningsopgørelser kun var ubetydeligt forsinket.

8 Det bemærkes indledningsvis, at det ved det første spørgsmål er lagt til grund, at der ved den omtvistede bestemmelse indføres yderligere en materiel betingelse ved siden af rådsforordningernes betingelser for ydelse af særstøtten.

9 Denne forudsætning er imidlertid ikke rigtig. Forskrifterne i artikel 5, stk. 3, er en del af den kontrol- og bevisordning, hvis indførelse var nødvendig for at sikre støtteordningens gnidningsløse funktion. Disse forskrifter hører til gennemførelsesbestemmelserne for støtteordningen for skummetmælk og for skummetmælkspulver, der er fremstillet inden for Fællesskabet og anvendes til foder til husdyr. Kommissionen var følgelig bemyndiget til at udstede dem i medfør af artikel 10, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169), som er grundforordningen på dette område.

10 Sagen indeholder intet holdepunkt for at antage, at Kommissionen ved den således indførte kontrolordning er gået ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre støtteordningens gnidningsløse funktion, og institutionen ses herefter ikke at have overskredet den bemyndigelse, den havde fået tildelt.

11 Det kan herefter fastslås, at Kommissionen var bemyndiget til at udstede den omtvistede bestemmelse.

12 Butterabsatz har imidlertid anført, at Domstolen, såfremt den anerkender Kommissionens kompetence, hermed vil have karakteriseret den omtvistede bestemmelse som en accessorisk forpligtelse af administrativ karakter. Overtrædelse af en sådan forpligtelse må imidlertid ikke sanktioneres lige så strengt som manglende opfyldelse af hovedforpligtelsen.

13 Den nationale domstol har i spørgsmål 2 rejst det samme spørgsmål i relation til proportionalitetsprincippet og herved anført, at mejeriet i henhold til den omtvistede bestemmelse skal forpligte sig til at tilbagebetale hele særstøtten, selv om brugerne konkret kun har overskredet fristen for indsendelse af deres besætningsopgørelser til mejeriet uvæsentligt, f.eks. med nogle få dage.

14 Det bemærkes, at det ikke af en gennemgang i sagen fremgår, at fristoverskridelsen i det i hovedsagen omhandlede tilfælde kun var nogle få dage. Det tilkommer imidlertid den nationale domstol, og ikke Domstolen, at tilvejebringe de fornødne oplysninger i så henseende og drage de konsekvenser, som måtte følge heraf. Som spørgsmålet er formuleret, må det under alle omstændigheder forstås som især vedrørende en fristoverskridelse på kun få dage.

15 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at der i Kommissionens forordning (EØF) nr. 188/83 af 26. januar 1983 om tolvte ændring af forordning nr. 2793/77 (EFT L 25, s. 14) i sidstnævnte forordnings artikel 4 blev indsat et nyt stykke af følgende indhold: »Såfremt de opgørelser, som skal indgives til mejeriet over besætningens størrelse... indsendes for sent, men forsinkelsen ikke overstiger 10 dage, nedsættes støtten for den pågældende periode med 10%«.

16 Forordning nr. 188/83 blev ganske vist udstedt efter de omstændigheder, der gav anledning til hovedsagen, men ifølge forordningens artikel 2 gælder det nye stykke i artikel 4 i forordning nr. 2793/77 efter anmodning for støtteansøgninger, der allerede var indgivet i henhold til denne forordning.

17 Det følger af formålet med forordning nr. 188/83 — nemlig at undgå, at en streng håndhævelse af fristerne medfører, at hele støtten fortabes, når fristoverskridelsen er ubetydelig — og af regelsammenhængen i forordning nr. 2793/77, som det nye stykke til artikel 4 indgår i, at artikel 2 i forordning nr. 188/83 ikke kun har tilbagevirkende gyldighed for støtteansøgninger, hvorom der endnu ikke er truffet afgørelse, men også for verserende sager, der vedrører krav om tilbagebetaling af støtte. Spørgsmålet, om det er en uforholdsmæssig sanktion, at hele støtten fortabes ved en ringe fristoverskridelse, er nemlig lige relevant i begge tilfælde.

18 Den ved forordning nr. 188/83 indførte ændring vedrørende en ringe fristoverskridelse ved indsendelse af besætningsopgørelsen kan følgelig gøres gældende af et mejeri, dels som grundlag for en støtteansøgning, dels over for et krav om tilbagebetaling, såfremt støtteansøgningen blev indgivet, før den nævnte forordning trådte i kraft.

19 På baggrund af denne retstilstand kan der yderligere bestå tvivl om, hvorvidt det ikke er i strid med proportionalitetsprincippet, at retten til særstøtte falder helt bort, såfremt den fastsatte frist overskrides med mere end 10 dage. Domstolen har imidlertid i dom af 8. oktober 1986, Nordbutter (9/85, Sml. s. 2831) allerede fastslået, at forordning nr. 188/83 tager hensyn til, at fortabelse af hele støtten blot ved en mindre fristoverskridelse kan medføre et betydeligt tab, og at det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve, om Fællesskabets lovgivende organer som ringe forsinkelse burde have fastsat en periode af lidt længere varighed end den således angivne.

20 Det fremgår af det anførte, at bestemmelserne vedrørende overskridelse af fristen for indsendelse af besætningsopgørelser ikke er i strid med proportionalitetsprincippet.

21 Spørgsmål 1 og 2 skal herefter besvares med, at gennemgangen af disse spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 5, stk. 3, litra b), i Kommissionens forordning nr. 2793/77.

Spørgsmål 3 og 4 (fortolkning af bestemmelserne om besætningsopgørelsen)

22 Ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1438/79 af 11. juli 1979 om fjerde ændring af forordning nr. 2793/77 (EFT L 175, s. 23) blev artikel 4, stk. 1, litra b), i sidstnævnte forordning ændret således, at brugeren med virkning fra den 1. januar 1980 »efter den pågældende medlemsstats valg« enten skal forpligte sig til at sende mejeriet en opgørelse over sin besætning inden begyndelsen af hvert kvartal — som efter den hidtidige ordning — eller forpligte sig til inden begyndelsen af hvert kalenderår at sende en erklæring vedrørende besætningens gennemsnitlige størrelse.

23 Det fremgår af sagen, at Bundesamt efter udstedelsen af denne forordning ved cirkulære af 5. november 1979 til mejerierne meddelte, at den hidtil anvendte ordning med kvartalsvise besætningsopgørelser ville blive opretholdt. Hessischer Verwaltungsgerichtshof, der behandlede sagen som appelinstans, fandt, at det nævnte cirkulære ikke udgjorde en gyldig udøvelse af medlemsstaternes valgret i henhold til forordning nr. 1438/79. Der forelå hermed et »retligt vakuum«.

24 Det er ved spørgsmål 3 og 4 lagt til grund, at vedkommende medlemsstat ikke pr. 1. januar 1980 havde truffet det i forordning nr. 1438/79 omhandlede valg. Det ønskes med spørgsmål 3 klarlagt, om brugerens forpligtelse til at tilsende mejeriet en besætningsopgørelse hvert kvartal i denne situation er faldet bort, eller om den består, indtil medlemsstaten har truffet et valg. Med spørgsmål 4 ønskes det klarlagt, om det påvirker brugernes forpligtelser, at der ikke er truffet et valg.

25 Hertil bemærkes, at det hverken på grundlag af formålet med forordning nr. 2793/77, nemlig at tilvejebringe en kontrol med, at støtteordningen fungerer hensigtsmæssigt, eller efter ordlyden af forordningens bestemmelser kan antages, at den omstændighed, at en medlemsstat afstår fra at vælge en ny metode med årlig besætningsopgørelse, som hjemlet ved forordning nr. 1438/79, automatisk indebæ-

rer afskaffelse af ordningen med en kvartalsvis opgørelse, som hidtil var blevet anvendt, og som i henhold til den nævnte forordning fortsat kan anvendes. Støtteordningen i de forskellige fællesskabsforordninger kan netop kun fungere på grundlag af brugerens forpligtelse til at meddele oplysninger om besætningen.

26 Spørgsmål 3 skal herefter besvares med, at artikel 4, stk. 1, litra b), i Kommissionens forordning nr. 2793/77 og artikel 1, stk. 3, i Kommissionens forordning nr. 1438/79 skal fortolkes således, at forpligtelsen for en bruger med en specialiseret bedrift til at indsende kvartalsopgørelser over besætningen til mejeriet består, indtil vedkommende medlemsstat har benyttet sig af den valgmulighed, den fik efter 1. januar 1980 til enten at pålægge brugeren at indsende en sådan opgørelse kvartalsvis eller at afgive en årlig erklæring om besætningens gennemsnitsstørrelse.

27 Under hensyn til dette svar findes det unødvendigt at besvare spørgsmål 4.

Sagens omkostninger

28 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale domstol, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt af Bundesverwaltungsgericht ved kendelse af 1. september 1988, for ret:

1) Gennemgangen af det første og det andet spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 5, stk. 3, litra b), i Kommissionens

forordning nr. 2793/77 af 15. december 1977 om gennemførelsesbestemmelser for en særstøtte til skummetmælk, der anvendes som foder til husdyr, undtagen unge kalve.

2) Artikel 4, stk. 1, litra b), i Kommissionens forordning nr. 2793/77 og artikel 1, stk. 3, i Kommissionens forordning nr. 1438/79 af 11. juli 1979 om fjerde ændring af forordning nr. 2793/77 skal fortolkes således, at forpligtelsen for en bruger med en specialiseret bedrift til at indsende kvartalsopgørelser over besætningen til mejeriet består, indtil vedkommende medlemsstat har benyttet sig af den valgmulighed, den fik efter 1. januar 1980 til enten at pålægge brugeren at indsende en sådan opgørelse kvartalsvis eller at afgive en årlig erklæring om besætningens gennemsnitsstørrelse.

Kakouris Koopmans Díez de Velasco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. januar 1990.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

C. N. Kakouris
Formand for Fjerde Afdeling