

## FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 19. oktober 1989\*

*Høje Domstol.*

1. Ved to beslutninger af 18. august 1987<sup>1</sup> har Kommissionen afvist at godkende, at EUGFL finansierer visse udbetalinger, som blev foretaget af Forbundsrepublikken Tyskland i regnskabsårene 1984 og 1985 til producenter af landsmør i Baden-Württemberg i form af særstøtte til skummetmælk og skummetmælkspulver bestemt til foder til andre dyr end unge kalve.

Sagens juridiske ramme — der i øvrigt er yderst indviklet og vanskelig at afgrænse som følge af en uafbrudt række af ændringsbestemmelser — som udgøres af forordningsregler om udbetaling af støtten, er beskrevet detaljeret i retsmøderapporten, hvortil henvises.

Ud over visse oplysninger nedenfor om de mere direkte relevante bestemmelser vil jeg her præcisere følgende forhold.

2. Den ordning, det drejer sig om, er en videreudvikling af en mere generel støtteordning, hvis formål er at fremme anvendelsen af skummetmælk til dyrefoder med henblik

på at reducere eller i det mindste at holde de udgifter nede, som skal afholdes af Fællesskabets kasser til oplagring af skummetmælkspulver. I forhold til dette generelle system udmærker den omtvistede ordning sig ved at indføre en forhøjet støtte (eller rettere »særstøtte«) navnlig til mælk, som anvendes til foder til andre dyr end unge kalve. Begrundelsen er klar: de unge kalve (dvs. kalve under fire måneder) fodres under alle omstændigheder i det væsentlige med mælk; der er derfor ingen grund til »særlig« at fremme netop denne anvendelse.

3. Selv om systemet hænger sammen i forhold til de grundlæggende formål, så indebærer denne dualistiske støtteordning ikke desto mindre en åbenlys risiko for misbrug, da, som Domstolen har fremhævet,

»[Navnlig] de såkaldte blandede bedrifter, dvs. bedrifter der både opdrætter kalve og svin samt andre dyr til slagtning, kunne blive fristet til at købe skummetmælk på de særlig fordelagtige særstøttevilkår og anvende denne mælk til opdræt af kalve.«<sup>2</sup>

Netop fordi det i et sådant tilfælde er umuligt at afgøre, om mælken faktisk anvendes til foder til andre dyr end unge kalve, er der indført et system med en forudfastsat beregning af støtten, som særlig for de blandede bedrifter, som fremstiller smør og anvender

\* Originalsprog: italiensk.

1 — Beslutningerne 87/468/EØF og 87/469/EØF om afslutning af EUGFL's regnskaber for regnskabsårene 1984 og 1985 (EFT L 262, s. 23 og 35).

2 — Dom af 28. juni 1984, Nordbutter, præmis 6 (187 og 190/83, Sml. s. 2553).

mælk fra deres egen produktion til foderbrug, baserer sig på følgende elementer:

- der gives støtte svarende til 23 kg skummetmælk for hver kg smør, der sælges;
- støtten gives inden for en grænse på højst 2 800 kg skummetmælk årlig pr. ko, som er opført i bedriftens register;
- den således beregnede støtte reduceres med et fast beløb svarende til den mængde, som er fortæret af de unge kalve (denne mængde anslås til 6 kg pr. dag eller 180 kg. pr. måned pr. kalv), for hvilken der således ikke gives nogen særstøtte.

4. Det siger sig selv, at ordningens effektivitet afhænger af troværdigheden af de oplysninger, som afgives af virksomhederne vedrørende beregningens parametre. Derfor pålægger EF-forordningerne de erhvervsdrivende forskellige forpligtelser vedrørende dokumentation og meddelelse af relevante oplysninger til de nationale myndigheder; medlemsstaterne skal for deres del sørge for en effektiv kontrol; endelig kan eventuelle overtrædelser fra virksomhedernes side give anledning til strafferetlige eller administrative sanktioner.

Det er i denne sammenhæng, at de regler, som er genstand for nærværende sag, indgår. Lad mig erindre om, at det først og fremmest drejer sig om artikel 6, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2793/77<sup>3</sup>, hvori følgende fastsættes:

<sup>3</sup> — EFT L 321 af 16.12.1977, s. 30.

»1. Med hensyn til den særstøtte til skummetmælk, der omhandles i artikel 2, stk. 1, litra b), i forordning (EØF) nr. 986/68,

- a) skal de berørte brugere tilsende det kompetente organ i medlemsstaten:
  - en ansøgning med en opgørelse over besætningen i begyndelsen af hver måned,
  - en forpligtelse til øjeblikkeligt at give meddelelse om ændringer, der kan medføre en ændring af støttens størrelse;
- b) gælder de forpligtelser, der omhandles i artikel 4, stk. 1, litra a), b) og c), tilsvarende, uden dog at dette berører bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 1105/68.«

Artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 2793/77, hvortil der henvises i artikel 6, stk. 1, litra b), bestemmer navnlig:

»1. Den forpligtelse, der nævnes i artikel 3, stk. 1, litra a), er et dokument, der udfærdiges i mindst tre eksemplarer, og hvorved brugeren over for mejeri og de kompetente myndigheder forpligter sig til:

...

c) hvis der er tale om en blandet bedrift:

- samtidig med forpligtelsen at sende det pågældende mejeri en besætningsopgørelse, når der anmodes om levering,

— inden begyndelsen af hvert kvartal i kalenderåret over for mejeriet at angive det maksimale antal kalve, der er under fire måneder gamle, og som holdes på bedriften det pågældende kvartal; brugeren kan erstatte denne forpligtelse med en forpligtelse til at afgive nævnte erklæring inden begyndelsen af hver måned for den pågældende måned,

— for hver af de kalve, for hvilke antallet fastsættes i overensstemmelse med bestemmelserne i foregående led, at aftage en minimumsmængde skummetmælkspulver uden særstøtte på 6 kg pr. dag eller 180 kg pr. måned.«

5. Efter Kommissionens opfattelse forpligter disse bestemmelser de blandede bedrifter, hvor der produceres smør, til at fremsende besætningsopgørelsen og angive det maksimale antal unge kalve *før* begyndelsen af den periode, for hvilken der anmodes om støtte. Den praksis, som i adskillige år er konstateret i Forbundsrepublikken Tyskland, og hvorefter bedrifterne indgiver de ovennævnte oplysninger samtidig med den kvartalsvise anmodning om støtte og dermed *ved udgangen* af referenceperioden, betragtes derfor som retsstridig. Denne retsstridighed er baggrunden for, at Kommissionen, i henhold til de almindelige regler om finansieringen af den fælles landbrugs politik, med den anfægtede beslutning har afslået at godkende, at EUGFL finansierer de beløb, der er udbetalt af Forbundsrepublikken Tyskland som særstøtte i regnskabsårene 1984 og 1985.

6. Spørgsmålet er i korthed følgende: Forpligter reglerne til at give *forudgående* meddelelse om de ovennævnte oplysninger?

Det vil være hensigtsmæssigt straks at fremsætte nogle foreløbige bemærkninger herom.

De omhandlede regler må fortolkes i lyset af deres formål og den sammenhæng, hvori de indgår. Navnlig må der i den foreliggende sag tages hensyn til det forhold, at underrettingsforpligtelserne er væsentlige for at sikre en korrekt beregning af støtten og en tilsvarende effektiv kontrol.

Men man må også huske på, at overtrædelser af disse regler for de pågældende har ugunstige følger, som kan blive meget store: anvendelse af (også strafferetlige) sanktioner og mulighed for, at de nationale myndigheder kræver støtten tilbagebetalt. Jeg finder således, at de omhandlede forpligtelser skal fremgå klart og utvetydigt af fællesskabsreglerne.

Dette krav forekommer mig i øvrigt at stemme overens med det, som Domstolen har haft lejlighed til at fremhæve, navnlig vedrørende afslutningen af EUGFL's regnskaber, idet Domstolen har bemærket:

»... [Fællesskabslovgivningen skal] være klar, og de retsundergivne må kunne forudse dens anvendelse. Dette krav om en klar retstilstand gælder med særlig styrke, når der er tale om bestemmelser med retsvirkninger af økonomisk art, således at de berørte kan få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der herved pålægges dem.«<sup>4</sup>

4 — Se dommene af 15. december 1987 i sagerne 326, 332, 336, 346, 348/85, 237/86 og 239/86, Sml. s. 5091, 5173, 5197, 5225, 5251 og 5271; se navnlig dom af 15. december 1987 i sagen 325/85, Sml. s. 5041, præmis 18.

Efter min opfattelse bør fællesskabslovgivningen a fortiori være klar og præcis, når en overtrædelse af den kan medføre, at der anvendes foranstaltninger med sanktionskarakter, særlig af strafferetlig art. I dette tilfælde fastsætter fællesskabsreglen det ulovlige forhold, som er forudsætning for sanktionen; det har derfor kun ringe betydning, at denne fastsættes i den nationale lovgivning. Det er efter min opfattelse i det perspektiv, at man skal se Könecke-dommen<sup>5</sup>, hvor Domstolen understregede følgende:

»[En] sanktion, selv en sådan, der ikke har karakter af en straf, kun kan pålægges i henhold til en klar og utvetydig hjemmel.«

I denne sag havde Domstolen gennemgået og givet et negativt svar på spørgsmålet, om en bestemt regel kan udgøre en sådan hjemmel, når den fortolkes i lyset af traditionelle kriterier, dvs. sin ordlyd, sammenhængen og sit formål. Åbenbart er det derfor efter min opfattelse — som jeg netop har fremhævet — at dette krav om sikkerhed, der gælder sanktionsnormer, ligeledes gælder for den (materielle) regel, som fastsætter og afgrænser gerningsindholdet.

Endelig har Domstolen også antaget<sup>6</sup>, at når en overtrædelse af en formel regel, som er knyttet til forløbet af en vis procedure (det drejede sig om en bestemmelse, som fastsatte en præklusionsfrist) fører til, at en medlemsstat fratages en økonomisk fordel, kræver princippet om retssikkerhed, at denne regel

»udformes klart og præcist, for at medlemsstaterne med fuld klarhed over retstilstanden kan vurdere betydningen af, at de overholder fristen«.

7. Efter disse indledende bemærkninger kan jeg gå over til en fortolkning af de bestemmelser, som er sagens genstand.

For så vidt angår den i artikel 6, stk. 1, litra a), første led, nævnte forpligtelse til at fremlægge besætningsopgørelsen, ses det let, at reglen ikke indeholder nogen udtrykkelig antydning af, at denne forpligtelse skal opfyldes før begyndelsen af den pågældende støtteperiode.

Efter min opfattelse er det tværtimod med god grund, at Forbundsrepublikken Tyskland gør gældende, at en læsning — ikke blot bogstavelig, men også under hensyntagen til den samlede tekst — af denne regel støtter den ganske modsatte slutning, nemlig at besætningsopgørelsen skal afgives ved udgangen af referenceperioden.

Frem for alt har sagsøgerstaten efter min opfattelse med rette hævdet, at den ansøgning, hvori besætningsopgørelsen nærmere angives, er den samme som ansøgningen om støtte, der tilsendes det nationale organ ved udgangen af hvert kvartal, som er dækket af støtten.

Kommissionen har forsøgt at bestride denne opfattelse ved navnlig at gøre gældende, at den i artikel 6, stk. 1, nævnte »ansøgning« skulle være det første udtryk for den pågældende parts ønske om særstøtte. Det kunne navnlig dreje sig om den i artikel 8, stk. 2, i

5 — Dom af 25. september 1984 (Könecke, præmisserne 7 f., 117/83, Sml. s. 3291).

6 — Dom af 26. maj 1982 (Forbundsrepublikken Tyskland/Kommissionen, præmis 16, 44/81, Sml. s. 1855).

forordning (EØF) nr. 1105/68<sup>7</sup> omhandlede ansøgning om registrering.

Argumentet er imidlertid slet ikke overbevisende. Meddelelsen om besætningsopgørelsen skal nemlig fornyes med mellemrum; allerede af den grund kan den ikke siges at være en handling — den første tilkendegivelse af ønsket om at deltage i den omhandlede ordning — som pr. definition udføres én eneste gang. Men det forekommer navnlig åbenbart, at meddelelsen om besætningsopgørelsen må opfattes som samtidig med ansøgningen om støtte, idet den er nødvendig for beregningen af støtten. Denne meddelelse må således gives samtidig med ansøgningen, og den må logisk indeholde oplysninger om besætningen for den periode, støtten vedrører.

8. Kommissionen har endvidere indvendt, at denne fortolkning af artikel 6, stk. 1, litra a), første led, ville fjerne enhver mening fra bestemmelsen i andet led, som pålægger brugerne at tilsende den kompetente myndighed en »forpligtelse til øjeblikkeligt at give meddelelse om ændringer, der kan medføre en ændring af støttens størrelse«. Hvis besætningsopgørelsen skulle meddeles *senere*, ville den oplyste besætning ifølge Kommissionen være en del af de ændringer, der allerede var sket det foregående kvartal, hvilket ville gøre forpligtelsen til øjeblikkeligt at meddele de nævnte ændringer overflødig.

Jeg må imidlertid her bemærke, at selv om bestemmelserne i de to led i artikel 6, stk. 1, litra a), supplerer hinanden, dækker de ikke samme område. Medens det første led nemlig henviser til en erklæring, som skal ud-

færdiges periodevis, og som er grundlaget for støtten, så forpligter andet led særlig brugeren til regelmæssigt at ajourføre de relevante oplysninger, hvilket som anført af Forbundsrepublikken navnlig er vigtigt med henblik på afslutningen af de nationale myndigheders kontrol. Netop af den grund er denne forpligtelse i et vist omfang uafhængig af forpligtelsen i første led, ligesom dens funktion er uafhængig af, om besætningsopgørelsen angives ved begyndelsen eller udløbet af den pågældende støtteperiode.

9. Sammenfattende finder jeg, at artikel 6, stk. 1, litra a), indeholder en forpligtelse til at angive besætningsopgørelsen på det tidspunkt, hvor støtteansøgningen indgives, med andre ord ved udgangen af den periode, for hvilken der ansøges om støtte.

Men under alle omstændigheder må man, såfremt der er tvivl på dette punkt, konkludere, at de omhandlede regler ikke fastsætter en tilstrækkelig klar og nøjagtig forpligtelse, for så vidt angår det tidspunkt, hvor denne meddelelse skal gives. Herefter må det lægges til grund, at den omhandlede forordning giver de nationale myndigheder mulighed for at regulere dette særlige aspekt og dermed frit at afgøre, om man skal forlange, at oplysninger om besætningen tilsendes *forud* eller *senere*.

Det følger heraf, at der i det foreliggende tilfælde ikke kan bebrejdes Forbundsrepublikken nogen overtrædelse, og at den anførte beslutning derfor på dette punkt fremtræder som grundløs.

10. Kommissionen har imidlertid som nævnt også sagsøgt Forbundsrepublikken for at

<sup>7</sup> — EFT 1968 II, s. 375.

have overtrådt en anden bestemmelse i forordning (EØF) nr. 2793/77. Det drejer sig om artikel 4, stk. 1, litra c), andet led, som, selv om den vedrører brugere, der køber skummetmælk hos mejerierne, i medfør af henvisningen i artikel 6, stk. 1, litra b), også gælder for brugere, som selv fremstiller skummetmælk bestemt til foder.

Artikel 4, stk. 1, litra c), andet led, angår brugerens forpligtelse til »inden begyndelsen af hvert kvartal i kalenderåret over for mejeriet at angive det maksimale antal kalve, der er under fire måneder gamle, og som holdes på bedriften det pågældende kvartal«.

Denne bestemmelse — som er omfattet af henvisningen i artikel 6 — gælder ifølge Kommissionen under de samme vilkår for brugere / producenter af skummetmælk, naturligvis bortset fra modtageren af erklæringen, som ikke her er mejeriet, men det kompetente nationale organ.

Ifølge Forbundsrepublikken skal denne forskrift derimod, når den anvendes på brugere / producenter, forstås sådan, at den kræver, at erklæringen om det maksimale antal kalve skal indgives ikke før, men efter det pågældende kvartal. Sagsøgeren baserer sin konklusion på de forskelle, der består i støtteudbetalingsordningen mellem på den ene side de brugere, som får skummetmælken hos mejerierne, og på den anden side dem, som fremstiller den direkte.

I det første tilfælde udbetales støtten ikke direkte til brugeren, men til mejeriet, som derefter videregiver den til brugerne i form af en tilsvarende reduktion i salgsprisen. Der må tages hensyn til, at prisnedsættelsen, som repræsenterer særstøtten, i dette tilfælde kun gælder for den mælk, som forbruges i fremtiden. Det er derfor åbenbart, at brugeren, for at beløbets størrelse kan beregnes korrekt, må give oplysninger af foreløbig karakter, med andre ord ved at henvise til den anvendelse, som på hans bedrift foretages af mælken i det følgende kvartal.

Dette krav om forudgående meddelelse består derimod ikke i tilfældet med brugerne / producenterne af skummetmælk, der får støtte for skummetmælk, som allerede er fortæret i det forløbne kvartal.

Når støtten og de tilsvarende forudfastsatte fradrag i dette tilfælde beregnes efter anvendelsen af skummetmælken i virksomheden, er det nemlig ganske logisk, at oplysninger om det maksimale antal kalve, som holdes på bedriften, meddeles *efterfølgende* og henviser til udviklingen i løbet af det forløbne kvartal.

11. Der er ganske vist konsekvens i sagsøgerens opfattelse. Den baserer sig nemlig på den iagttagelse, at oplysninger om det maksimale antal kalve under alle omstændigheder må referere til det kvartal, som støtten angår. Det drejer sig derfor om det forløbne kvartal, for så vidt angår brugere / producenter af skummetmælk, og det følgende kvartal, for så vidt angår de brugere, som køber deres mælk hos mejerierne. I første tilfælde skal meddelelsen foretages *efterfølgende*, i det andet *forud*.

Det bemærkes imidlertid, at den forudgående erklæring om det maksimale antal kalve, om hvilket Domstolen har fremhævet vigtigheden i sag 9/85, Nordbutter<sup>8</sup>, ikke kun har betydning for beregningen af de faste fradrag, men for at sikre en effektiv kontrol fra de nationale myndigheders side. Den forudgående erklæring er nemlig mere tvingende for brugeren, som altid risikerer uanmeldt kontrol, under hvilken han må begrunde enhver forskel mellem den faktiske situation og de overslag, som han tidligere har meddelt.

Forpligtelsen til forudgående meddelelse er derfor ikke uden betydning, selv når det

drejer sig om brugerne / producenterne af skummetmælk.

Det må endvidere konstateres, at denne forpligtelse er formuleret absolut utvetydigt i artikel 4, hvor det præciseres, at erklæringen skal afgives »inden begyndelsen af hvert kvartal«.

Under hensyn til reglens klare ordlyd og den vigtighed, som den forudgående erklæring under alle omstændigheder har for at opnå en garanti for en effektiv kontrol, finder jeg, at den fortolkning af artikel 4, som Kommissionen har baseret den anfægtede beslutning på, er korrekt.

12. Sammenfattende foreslår jeg derfor, at Domstolen frifinder sagsøgte og at Forbundsrepublikken Tyskland pålægges sagens omkostninger.

8 — Dom af 8. oktober 1986 (Nodbutter; 9/85, Sml. s. 2831).