

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

fremsat den 16. december 1999 *

I — Indledning

1. Forbundsrepublikken Tyskland har nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 97/333/EF af 23. april 1997 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1993, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen¹ (herefter »den anfægtede beslutning«). Søgsmålet vedrører afslag på finansiering af beløb på 608 583,40 DEM som en del af udgifterne til et reklamefremstød til fremme af mælkeforbruget (budgetkonto 2062) og på 485 466,68 DEM for betalinger til landmænd ifølge en ordning om midlertidig braklægning af dyrkbare arealer (budgetkonto 401).

2. Kommissionen har i svarskriftet i denne sag, der er indleveret den 17. oktober 1997, erkendt, at den tog fejl med hensyn til den hævdede overskridelse af frister for betalinger i sidstnævnte tilfælde, da Forbundsrepublikken Tyskland havde ført bevis for i stævningen, at betalingen var sket rettidigt, bortset fra et beløb, som allerede var dækket af den reserve, der var til rådighed. Kommissionen anførte, at den ville indføre

en ad hoc-ændring af den anfægtede beslutning. Denne ændring var endnu ikke blevet indført, da retsmødet blev afholdt den 11. november 1999. Ikke desto mindre hævdede Forbundsrepublikken Tyskland formelt denne del af søgsmålet på udtrykkelig forudsætning af et tilsagn fra Kommissionens befuldmægtigede om, at den krævede ændring ville blive indført inden for to eller tre måneder. Derfor vil jeg kun gå ind på den første del af Forbundsrepublikken Tysklands søgsmål i dette forslag til afgørelse.

II — Retlig og faktisk baggrund

3. Artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik² lyder således:

»Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller

* Originalsprog: engelsk.

1 — EFT L 139, s. 30.

2 — EFT 1970 I, s. 196.

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
- at forhindre og forfølge uregelmæssigheder
- at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser

Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet med henblik herpå, især det stadium, administrations- eller retssagerne befinder sig på.«

Artikel 9, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 729/70 bestemmer:

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

4. Artikel 2 i finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget³, som ændret ved Rådets forordning (Euratom, EKSF, EØF) nr. 610/90 af 13. marts 1990 om ændring af finansforordningen⁴, bestemmer:

»Budgetbevillingerne skal anvendes i overensstemmelse med principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning, herunder navnlig for tilbageholdenhed og omkostningseffektivitet. Der skal opstilles kvantitative mål, og virkeliggørelsen heraf skal kontrolleres.

Medlemsstaterne og Kommissionen samarbejder for at sikre, at metoderne til decentraliseret forvaltning af EF-midlerne er relevante. Dette samarbejde skal omfatte hurtig udveksling af alle nødvendige oplysninger.«

5. For at sætte sagen ind i dens rette sammenhæng er det nødvendigt at redegøre ret detaljeret for de relevante retlige rammer i form af forordninger og kontrakter og indholdet af korrespondancen mellem parterne i den administrative fase.

3 — EFT L 356, s. 1.

4 — EFT L 70, s. 1.

6. De omtvistede udgifter til fremstød for mælk hidrører fra to kampagner, som blev iværksat i 1992 henholdsvis 1993 i henhold til Kommissionens forordning (EØF) nr. 465/92 af 27. februar 1992 om gennemførelse af foranstaltninger til formidling af kendskabet til mælk og mejeriprodukters sundhedsmæssige og ernæringsfysiologiske værdi⁵ og Kommissionens forordning (EØF) nr. 585/93 af 12. marts 1993 om gennemførelse af reklame- og salgsfremstød for mælk og mejeriprodukter⁶.

reklamefremstød, eller indholdet af sådanne forslag. Artikel 2, stk. 1, litra c), bestemmer:

»For de i artikel 1 omhandlede foranstaltninger gælder følgende:

...

Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 465/92 bestemmer, at foranstaltninger til formidling i Fællesskabet af kendskabet til den sundhedsmæssige og ernæringsfysiologiske værdi af mælk og mejeriprodukter, som tager sigte på målgrupper som ansatte i sundhedssektoren, undervisningspersonale og udvalgte forbrugerkategorier, udvalgt efter relevante kriterier, såsom alder, finansieres på de i forordningen fastsatte betingelser, og fortsætter:

c) de skal:

— gennemføres under anvendelse af de bedst egnede midler for at sikre, at den iværksatte foranstaltning bliver så effektiv som mulig

»I forbindelse med foranstaltningerne anvendes de mest effektive informationskilder, herunder fjernsyn.«

— gennemføres under hensyntagen til de særlige vilkår for afsætning og forbrug af mælk og mejeriprodukter i den pågældende medlemsstat

...«

Litra a) og c) samt sidste punktum i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 465/92 vedrører enten de organisationers erfaring og baggrund, som indgiver forslag til

Artikel 4 i forordning nr. 465/92 kræver, at forslag eller tilbud om at deltage i reklamefremstød skal indeholde »b) alle oplysning-

⁵ — EFT L 53, s. 8.

⁶ — EFT L 61, s. 26.

ger vedrørende de foreslåede foranstaltninger med detaljeret beskrivelse og begrundelse og med angivelse af gennemførelsesfristerne, de forventede resultater og andre parter, der eventuelt inddrages i gennemførelsen«, og »c) en detaljeret oversigt over den strategi, der er planlagt for hele programmet«. Artikel 4, stk. 2, bestemmer, at Kommissionen fastsætter forvaltningskriterier, som personer, der stiller forslag, skal forpligte sig til at overholde, og som vedføjes som bilag til kontrakten.

Artikel 6 i forordning nr. 465/92 bestemmer:

»1. De i artikel 5, stk. 1, litra b), omhandlede kontrakter skal indeholde de i artikel 4, stk. 1 og 2, omhandlede oplysninger eller henvise hertil og skal i givet fald supplere disse oplysninger med yderligere betingelser.

2. Det ansvarlige organ:

a) sender straks en genpart af kontrakten til Kommissionen

b) sørger for, at de aftalte betingelser overholdes, bl.a. ved kontrol på stedet.«

7. Forordning nr. 585/93 har til formål at fremme gennemførelse af mere generelle kampagner til fremme af forbruget af mælk og mejeriprodukter. Artikel 2, stk. 1 og 2, i forordning nr. 585/93 er affattet på lignende måde som artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 465/92; den ovenfor citerede del af artikel 2, stk. 1, litra c), i sidstnævnte forordning er i det væsentlige gentaget i de to første led i artikel 2, stk. 2, i den førstnævnte. Artikel 4, stk. 1, litra b) og c), i forordning nr. 585/93 er affattet i vendinger, der svarer til samme bestemmelse i forordning nr. 465/92, mens artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 585/93 indeholder forpligtelser, der kan sammenlignes med forpligtelserne efter artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 465/92 om de forvaltningskriterier, som Kommissionen skal fastsætte. Artikel 5, stk. 1, i begge forordninger bestemmer, at de kompetente myndigheder skal bruge standardkontrakter, som Kommissionen stiller til rådighed, for at indgå kontrakter med interesserede parter om de relevante reklamefremstød. Artikel 6 i forordning nr. 585/93 bestemmer:

»1. Kontrakterne indeholder de i artikel 4 omhandlede oplysninger eller henviser hertil og supplerer i givet fald disse oplysninger med yderligere betingelser.

2. Det ansvarlige organ:

a) sender straks en genpart af kontrakten til Kommissionen

b) sørger for, at kontrakten overholdes, navnlig ved følgende former for kontrol:

- administrativ og regnskabsmæssig kontrol for at undersøge, om de anførte udgifter er blevet afholdt og finansieringsbestemmelserne overholdt

- kontrol for at undersøge, om fremstødene gennemføres i overensstemmelse med kontrakten

- anden kontrol på stedet, hvis det er nødvendigt.

Der bør aflægges mindst to kontrolbesøg hos hver kontrahent i løbet af kontraktperioden.«

8. Meget af tvisten er centreret om omfanget af de rapporteringsforpligtelser, som kontrakterne pålægger, navnlig med hensyn til indholdet af interimrapporterne. Andet punktum i punkt 6.1 i den standardkontrakt, der er bilag til forordning nr. 465/92, bestemmer, at kontrahenten og de eventuelle underleverandører skal forelægge en månedlig rapport (herefter »interimsrapporten«) for det ansvarlige organ vedlagt kopier af dokumentationen for de udgifter, der faktisk er afholdt til opfyldelsen af kontrakten. Punkt 6.4 bestemmer, at kon-

trahenten senest fire måneder efter kontraktens slutdato skal forelægge det ansvarlige organ en detaljeret rapport om anvendelsen af de tildelte fællesskabsmidler og om de forventede resultater af de pågældende foranstaltninger, herunder en beskrivelse af, hvorledes salget af mælk og mejeriprodukter udvikler sig. Punkt 6.1 og 6.4 i standardkontrakten i bilaget til forordning nr. 585/93 indeholder identiske forpligtelser, bortset fra at interimrapporten skal forelægges hver tredje måned.

9. Punkt 18 i de forvaltningskriterier, som Kommissionen har fastsat i henhold til forordning nr. 465/92, og som er bilag til den relevante standardkontrakt, bestemmer, at der ved gennemgangen af forslag først og fremmest skal lægges vægt på, at de oplysninger, der nævnes i artikel 4 i denne forordning, er fuldstændige, og det specificeres bl.a., at der skal være redegjort klart for formålene med de detaljerede foranstaltninger i forslaget. I punkt 19 bestemmes det, at der ved gennemgangen af den endelige rapport skal lægges særlig vægt på, at der er overensstemmelse med det oprindelige forslag, på erklæringer om opfyldelse af de forfulgte formål og erklæringer om udviklingen af salget af mælk og mejeriprodukter. De forvaltningskriterier, der er fastsat i henhold til forordning nr. 585/93, indeholder ikke tilsvarende bestemmelser.

10. Efter at have opnået Kommissionens godkendelse indgik Bundesanstalt für

Landwirtschaftliche Marktordnung⁷ (Forbundsrepublikkens Markedsdirektorat, herefter »BALM«) standardkontrakter med Centrale Marketing Gesellschaft (herefter »CMA«) i henhold til forordning nr. 465/92 og nr. 585/93 den 30. november 1992 og den 13. august 1993, hvis udløbsfrist var den 29. november 1994 henholdsvis den 14. august 1995. Udløbsfristen for den sidstnævnte kontrakt blev senere forlænget til den 22. maj 1995.

CMA om at tilpasse den anvendte form for reklamering⁹. Skønt det fremgik af et tidligere spørgeskema, at CMA havde beskrevet de påtænkte foranstaltninger ved at henvise til formål og omkostninger, manglede der kvantificerede målsætninger til vurdering af virkningen på forbrugernes holdning af reklamefremstød i tidsskrifter, i fjernsyn og ved udstillinger og reaktionerne på publikationer om forskningsresultater i sundhedsfaglige kredse. Kravet om omkostningseffektivitet blev således ikke taget i betragtning. Navnlig var der mangel på oplysninger om forholdet mellem holdninger til reklamefremstødet og den dermed forbundne forbrugeradfærd¹⁰.

11. I kontraktens opfyldelsesperiode anmodede Kommissionen BALM om at tilstille den kopier af interimrapporterne for de to kampagner. Efter et kontrolbesøg fra den 19. til den 23. september 1994 underrettede Kommissionen i en skrivelse af 27. oktober 1994 Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (forbundsministeriet for fødevarer, landbrug og skovbrug, herefter »ministeriet«) om, at interimrapporterne indeholdt utilstrækkelige oplysninger om kampagnernes art og omfang og om den korrekte opfyldelse af de kontraktlige forpligtelser⁸. Den tilføjede, at manglen på detaljerede oplysninger gjorde det vanskeligt for BALM at vurdere fremstødenes succes. BALM burde have opfulgt sine tidligere anbefalinger til

12. Ministeriet svarede i en skrivelse til Kommissionen af 20. februar 1995, at interimrapporternes form indtil da var blevet fundet acceptabel, og at der normalt blev givet mere detaljerede oplysninger i den endelige rapport, når kampagnen som helhed blev vurderet, og der kunne træffes afgørelse om udestående betalinger og om frigivelse af den sikkerhed, som medkontrahenten havde stillet. En indholdsmæssig ændring af interimrapporterne ville kræve, at der blev indsat mere specifikke krav i forordningerne og standardkontrakterne, som ikke henviste til en sådan vurdering af omkostningseffektiviteten på dette trin. BALM's rolle under kontraktens opfyldelse

7 — Den kompetente myndighed er nu Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), men for nemheds skyld bruger jeg udtrykket BALM i hele dette forslag til afgørelse.

8 — Punkt C i bilaget til Kommissionens skrivelse af 27.10.1994.

9 — A.st., punkt D.

10 — A.st., punkt E.

var blot at overvåge opfyldelsen af kontraktlige forpligtelser. Endvidere ville mere detaljerede vurderinger af salg medføre forøgede omkostninger, som der ikke var hjemmel til i de relevante forordninger.

1996, efter at skrivelsen af 2. maj 1996 var blevet trukket tilbage af grunde, der ikke er relevante for denne sag. I denne skrivelse blev det anført, at der endnu ikke var blevet forelagt rapporter om mælkesektoren, selv om CMA's endelige rapporter i henhold til forordning nr. 465/92 og nr. 585/93, som indeholdt analyser af omkostningseffektiviteten og forbrugerreaktioner, faktisk var blevet fremsendt til Kommissionen henholdsvis den 8. juli 1996 og den 30. juli 1996.

13. I en skrivelse af 2. maj 1996 til Tysklands Raste Repræsentation ved Den Europæiske Union¹¹ foreslog Kommissionen, at godtgørelsen af omkostninger til de to reklamekampagner for mælk blev nedsat med 2% af to grunde. For det første anførte Kommissionen under overskriften »Finansieringens korrekthed« (»finanzielle Ordnungsmäßigkeit«), at CMA's interimrapporter ikke viste, om der blev opnået tilstrækkelige fremskridt (»ausreichend Fortschritte«) ved anvendelse af kontrakten. For det andet anførte den under overskriften »Omkostningseffektivitet« (»Kosten-Nutzen«), at intet var blevet gjort for at kvantificere, i hvilket omfang man havde nået målene gennem foranstaltninger som reklamering i tidsskrifter, på fjernsyn og under udstillinger og omdeling af brochurer om forskningsresultater vedrørende mejeriprodukters kvalitative aspekter. Endvidere blev der givet utilstrækkelige detaljer om offentlighedens reaktion på reklamefremstødene og om deres faktiske virkning på forbruget. Denne vurdering og den foreslåede nedsættelse med 2% blev gentaget ordret i en skrivelse af 26. november

14. Den 10. marts 1997 fremsendte Kommissionen til ministeriet en intern skrivelse fra lederen af den relevante afdeling i Generaldirektoratet for Finanskontrol til den fungerende direktør for det relevante direktorat i Generaldirektoratet for Landbrug. I denne skrivelse hed det, at kontrolbesøget i Tyskland den 19.-23. september 1994 havde vist, at kravet i artikel 6 i begge forordninger om, at CMA skulle føre administrativ kontrol med, at foranstaltningerne blev gennemført i overensstemmelse med kontrakterne, ikke blev opfyldt. CMA's interimrapporter indeholdt ikke tilstrækkelige oplysninger til at vise, at kontrakterne blev planmæssigt gennemført, hvilket burde have foranlediget BALM til at træffe korrigerende foranstaltninger i overensstemmelse med sin tilsynspligt. Den finansielle korrektions størrelse var derfor baseret på en generel vurdering af risikoen for, at de salgsfremmende foranstaltninger ikke kunne justeres i kontraktens løbetid for at sikre, at fremstødets mål blev nået. Dette kunne ikke afhjælpes efter fremlæggelse af den endelige rapport.

11 — Denne skrivelse var den formelle meddelelse af Kommissionens konklusion om, at visse udgifter ikke kan refunderes af EUGFL, Garantisektionen, i henhold til artikel 1 i Kommissionens beslutning 94/442/EF af 1.7.1994 om indførelse af en forligsprocedure i forbindelse med regnskabsafslutningen for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, EFT L 182, s. 45.

15. Punkt 4.3.2.1 i Kommissionens sammenfattende rapport af 15. april 1997 om resultaterne af kontrollen i forbindelse med regnskabsafslutningen for EUGFL, Garantisektionen, for regnskabsåret 1993¹² (herafter »den sammenfattende rapport«), som ligger til grund for den anfægtede beslutning, begrundet nedsættelsen på 2% af det beløb, der kan finansieres for de tyske salgsfremstød for mælk, med, at den kompetente myndighed ikke har overvåget gennemførelsen af de pågældende kontrakter, og navnlig, at det ikke har sikret, at programmernes målsætninger blev opfyldt. De forskellige sproglige versioner af rapporten er ikke helt overensstemmende på dette punkt. Mens den tyske version *navnlig* henviser til den sidste angivelige undladelse (»Die Zahlstelle hat es unterlassen, die Durchführung der betreffenden Verträge zu überwachen und *insbesondere* zu gewährleisten, daß die Ziele des Programms erreicht wurden«), henvises der i den franske version til de to punkter særskilt (»L'organisme payeur n'a pas contrôlé la mise en œuvre des contrats en cause *ni* veillé à l'application des objectifs des programmes«), og i den engelske version nævnes de i forbindelse med hinanden (»The paying agency failed to monitor implementation of the contracts concerned and to ensure that the objectives of the programmes were met«)¹³. Denne konklusion forklares under de to overskrifter »Finansieringens korrekthed« (finanzielle Ordnungsmäßigkeit) og »Omkostningseffektivitet« (Kosten-Nutzen-Verhältnis). Under den første overskrift anførte Kommissionen, at CMA's foreløbige rapporter til BALM ikke »viste... hvorvidt kontrakterne blev gennemført planmæssigt«, eller på tysk, om de blev gennemført korrekt (»ob die Verträge ordnungsgemäß durchgeführt wurden«). Under den anden over-

skrift gentog Kommissionen i det væsentlige, blot med mindre variationer af ordlyden, sine bemærkninger i skrivelserne af 2. maj 1996 og 26. november 1996.

III — Parternes argumenter

16. Det bør fra begyndelsen bemærkes, at det fremgår, at Kommissionen erkender, at salgsfremstødene opnåede deres angivne formål (skønt dets skriftlige indlæg noget vildledende rejser tvivl om denne konklusion på et enkelt punkt). Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at det ikke er lovligt, at Kommissionen nedsætter det beløb, der kan finansieres af EUGFL, på grundlag af en blot abstrakt risiko, som ikke blev til virkelighed, for at fællesskabsmidler måske ikke blev anvendt optimalt. Kommissionen har heroverfor anført, at Forbundsrepublikken Tysklands tilsyn med CMA's gennemførelse af kontrakterne i sig selv var en tilsidesættelse af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70, sammenholdt med artikel 6, stk. 2, litra b), i forordning nr. 465/92 og nr. 585/93. Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at der ikke var noget i den skriftveksling, der førte til udstedelsen af den anfægtede beslutning, der tydede på, at korrektionen stod i forbindelse med en almindelig mangel på tilsyn af den art, der kræves i artikel 6, stk. 2, litra b), i de sidstnævnte to forordninger. Kommissionen har heroverfor anført, at den har nævnt, at BALM's kontrolforanstaltninger generelt var utilstrækkelige, i skrivelserne af 27. oktober 1994 og 26. november 1996 og i den sammenfattende rapport for regnskabsåret 1993.

12 — Dokument VI/5210/96 — DA endelig udg.

13 — Min fremhævelse i begge tilfælde.

17. Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at BALM har indgået kontrakterne med nøjagtig den ordlyd, der bestemmes i de to forordninger, og at interimrapporterne blev udarbejdet i overensstemmelse med punkt 6.1 i disse standardkontrakter. De indeholdt alle en kort beskrivelse af de foranstaltninger, der var truffet til dato, med dokumentation for de afholdte udgifter. Der blev ikke pålagt nogen forpligtelse med hensyn til en vurdering af omkostningseffektivitet i sådanne rapporter til forskel fra den endelige rapport, for hvilken der udtrykkeligt blev krævet en sådan vurdering. Interimsrapporter efter samme retningslinjer blev forelagt uden indsigelser efter tidligere ordninger, skønt de relevante fællesskabsreglers affattelse ikke var blevet ændret i mellemtiden. Derimod er de udtrykkelige krav med hensyn til indholdet af interimrapporter efter senere ordninger udtrykkeligt blevet ændret for at afspejle de betænkkeligheder, Kommissionen fremførte i denne sag. Forbundsrepublikken Tyskland har også citeret en telefax fra Kommissionen af 27. januar 1993, hvori det hed, at interimrapporter ikke behøver at være på mere end en halv side. Desuden var de forslag, på grundlag af hvilke CMA fik tildelt kontrakterne, og som indeholdt detaljer som titlerne på tidsskrifter, hvori der ville blive annonceret, blevet godkendt af Kommissionen. BALM kunne ikke pålægge CMA yderligere forpligtelser, som ikke fandtes i kontrakterne.

18. Kommissionen er af den opfattelse, at behovet for en interimsvurdering af omkostningseffektiviteten og af kontrakt-opfyldelsens forløb, kan udledes af den

generelle forpligtelse i finansforordningens artikel 2 med senere ændringer og i artikel 8 og 9 i forordning nr. 729/70, sammenholdt med, at fællesskabsmidler ville blive spildt, såfremt det ikke var muligt at opgive en salgsfremmende strategi, som ikke nåede eller ikke havde virkning på sin målgruppe. Selv en kort interimrapport kunne angive antallet af personer, der deltog i foranstaltninger, eller oplagstal for publikationer, hvori der blev annonceret, uden at det var nødvendigt at indlede egentlige markedsundersøgelser på dette stadium.

19. Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at BALM under alle omstændigheder udførte alle de kontrolforanstaltninger, der kræves i artikel 6, stk. 2, litra b), i forordning nr. 465/92 og nr. 585/93, og har anført detaljer om to kontrolbesøg i et bilag til stævningen. Kommissionen har heroverfor anført, at interimrapporternes utilstrækkelighed burde have foranlediget BALM til at foretage flere end de minimale to kontrolbesøg. Derudover har den gjort gældende, at BALM ikke har vurderet kvalitative aspekter af CMA's virksomhed under kontrolbesøgene for at forvisse sig om, at fællesskabsmidlerne blev anvendt korrekt. Den har også anført, at BALM accepterede uspecificerede fakturaer fra en af CMA's underleverandører og end ikke kontrollerede, om tv-reklamer, for hvilke CMA havde fremlagt fakturaer, faktisk var blevet udsendt.

20. Forbundsrepublikken Tyskland har heroverfor anført, at de to kontrolrapporter i bilaget til stævningen blot var eksempler, og at der faktisk blev foretaget et betydeligt større antal kontrolbesøg på stedet, nemlig 46 vedrørende den ene kontrakt og 306 vedrørende den anden. Forbundsrepublikken Tyskland har også fremlagt bevismateriale for at gendrive Kommissionens udtalelser om den manglende kontrol med underleverandører og med tv-reklamer, og har mere generelt gjort gældende, at disse udtalelser er en del af Kommissionens forsøg på at udvide omfanget af sin kritik til at omfatte klager, som ikke nævnes i den sammenfattende rapport for regnskabsåret 1993. Kommissionen har heroverfor anført, at dette bevismateriale er blevet fremlagt for sent og ikke bør tages i betragtning af Domstolen, og at det udtrykkeligt blev nævnt i denne rapport, at BALM's kontrol var utilstrækkelig. Den kritik, der er redegjort for under de to overskrifter »Finansieringens korrekthed« og »Omkostningseffektivitet«, er anført som særlige eksempler på denne utilstrækkelighed.

var baseret på en mere generel undladelse fra BALM's side af at foretage behørig og tilstrækkeligt mange kontrolforanstaltninger med hensyn til de udgifter, som CMA og dennes underleverandører fakturerede. Efter min opfattelse er det førstnævnte klart tilfældet, således at en stor del af Kommissionens indsigelser er uden betydning.

22. Det følger af fast retspraksis, at omfanget af forpligtelsen til at anføre de grunde, som en beslutning er baseret på, i EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF) afhænger af den pågældende retsakts art og den sammenhæng, i hvilken den er udstedt. En beslutning om afslutning af regnskaber for udgifter finansieret af EUGFL, hvorefter der gives afslag på at lade EUGFL finansiere en del af de anmeldte udgifter, kræver ikke en detaljeret begrundelse, når den pågældende regering har været snævert inddraget i beslutningens tilblivelse, og når den således på grundlag af en rapport, som der er henvist til, og som er blevet tilstillet den, kender grundene til, at Kommissionen ikke finder, at det omtvistede beløb skal afholdes af EUGFL¹⁴.

IV — Analyse

21. Først og fremmest må det fastlægges, af hvilke grunde Kommissionen har besluttet at nedsætte det beløb, der kan finansieres af EUGFL, med 2% for de tyske salgsmestod for mælk i henhold til forordning nr. 465/92 og nr. 585/93. Navnlig ønsker jeg at fastslå, om denne nedsættelse udelukkende kunne tilskrives BALM's undladelse af at foretage kvalitative vurderinger af CMA's virksomhed, eller om den også

23. Således kunne den lakoniske bemærkning i punkt 4.3.2.1 i den sammenfattende rapport for regnskabsåret 1993 om, at det udbetalende organ ikke har overvåget gennemførelsen af de pågældende kontrakter, forstås som en henvisning til andre problemer ud over dem, der udtrykkeligt nævnes under de følgende to overskrifter, såfremt

¹⁴ — Jf. f.eks. dom af 14.1.1981, sag 819/79, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 21, præmis 19-21, af 18.3.1999, sag C-59/97, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1683, præmis 55, og af 21.10.1999, sag C-44/97, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 7177, præmis 21.

sådanne yderligere problemer faktisk var blevet drøftet i tidligere meningsudvekslinger mellem Kommissionen og de tyske myndigheder. Der er imidlertid ingen henvisning i den tidligere korrespondance til Kommissionens betænkeligheder om antallet af BALM's kontrolbesøg vedrørende de to kontrakter, den måde, hvorpå underleverandørernes fakturaer blev kontrolleret, og verifikationen af udgifter til tv-reklamer. Det nærmeste, Kommissionen kom til at give udtryk for sådanne betænkeligheder, var i den interne note, der blev fremsendt til de tyske myndigheder den 10. marts 1997, og hvori det hed, at manglen på oplysninger i interimrapporterne burde have foranlediget BALM til at gribe korrigerende ind. I denne erklæring blev de tre angivelige, netop skitserede problemer dog ikke identificeret. Endvidere blev den fremsat i sammenhæng med en henvisning til kontrolbesøget af 19.-23. september 1994 — men i rapporten herom i bilaget til Kommissionens skrivelse af 27. oktober 1994 blev der ikke nævnt sådanne problemer — og i forbindelse med en drøftelse af interimrapporternes rolle som en henvisning til myndighederne om, at det var nødvendigt at justere de midler, der blev anvendt i reklamefremstødene.

24. Efter min opfattelse kan disse tre punkter ikke inddrages under overskriften »Finansieringens korrekthed«, der anvendes både i Kommissionens sammenfattende rapport og i dens skrivelser af 2. maj 1996 og af 26. november 1996. Selv om de vedrører finansieringens korrekthed i den betydning, i hvilken udtrykket normalt bruges, er der intet i de tidligere meningsudvekslinger mellem parterne, der tyder på, at Kommissionens konklusion under denne

overskrift blev affattet med disse tre angivelige problemer in mente. Desuden er det klart, at Kommissionen anvendte udtrykket finansieringens korrekthed i en langt bredere forstand, som vanskeligt kan skelnes fra udtrykket omkostningseffektivitet i den anden overskrift. Dette fremgår af henvisningen i dens skrivelser af 2. maj og 26. november 1996 til det kvalitative kriterium om tilstrækkelige fremskridt, snarere end til en blot overholdelse af udgiftsplaner.

25. Følgelig er de to punkter, som der »navnlig« henvises til i den sammenfattende rapports punkt 4.3.2.1, de eneste, som Forbundsrepublikken Tyskland behøver at behandle i sit søgsmål om annullation af Kommissionens beslutning om at nedsætte de udgifter, der kan finansieres. Forbundsrepublikken Tyskland har i det væsentlige gjort gældende, at medkontrahentens interimrapporter ikke skal indeholde oplysninger, der er nødvendige for en kvalitativ vurdering af, om reklamefremstødernes formål er blevet opfyldt, og at BALM følgelig ikke havde nogen forpligtelse til at udføre kontrol af sådanne spørgsmål, når der ikke forelå sådanne oplysninger. Efter min opfattelse kan denne argumentation tiltrædes. Jeg når til dette resultat uden at være påvirket af, at Kommissionen har fraveget en praksis med hensyn til indholdet af interimrapporter, som ifølge Forbundsrepublikken Tyskland var veletableret under tidligere fremstød. Domstolen har antaget, at retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke kræver, at Kommissionens tolerance af uregelmæssig-

heder opretholdes i senere regnskabsår¹⁵. Det centrale punkt her er, at forordning nr. 465/92 og nr. 585/93 og de ledsagende standardkontrakter og udvælgelses- eller gennemførelseskriterier på ingen måde hentyder til, at der består en forpligtelse med hensyn til indholdet af interimrapporter af den art, som Kommissionen påberåber sig, og at en sådan forpligtelse ikke kan udledes af artikel 8 og 9 i forordning nr. 729/70 eller af finansforordningens artikel 2.

26. Kommissionen har implicit henvist til bestemmelserne i de sidste to af de ovennævnte forordninger ved at anvende overskrifterne »Finansieringens korrekthed« og »Omkostningseffektivitet«. Jeg har allerede nævnt, at Kommissionen efter min opfattelse har fortolket det førstnævnte udtryk langt bredere, end man normalt ville gøre. Mens den i den tyske version af den sammenfattende rapport blot anførte, at interimrapporterne ikke angav, om kontrakterne blev gennemført *korrekt*, fremgår det klart af den forudgående korrespondance (og f.eks. af den engelske og den franske version af den sammenfattende rapport), at Kommissionen under denne overskrift også indbefattede opnåelse af tilfredsstillende fremskridt i formidlingen af fordelene ved mejeriprodukter til forbrugere eller udvalgte målgrupper. I betragtning af, at de store træk i de fremstød, som CMA skulle foretage, som fastlagt i forslagene, på forhånd var blevet godkendt af Kommissionen, mener jeg ikke, at spørgsmålet, om de talere, det materiale og de medier, som CMA anvendte, var specielt egnet, i modsætning til spørgsmålet, om de pågældende foran-

staltninger faktisk blev truffet og de hævdede udgifter blev afholdt, falder ind under den kontrol med finansieringens korrekthed, der kræves i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70. Navnlig omfatter kravet i denne bestemmelse om, at medlemsstaterne skal sikre sig, at foranstaltningerne er »blevet gennemført på behørig måde«, ikke en løbende vurdering af hensigtsmæssigheden fra et politisk synspunkt af et program, der allerede er godkendt i princippet. På samme måde medfører kravet i artikel 6, stk. 2, litra b), i forordning nr. 465/92 om, at de kompetente myndigheder »sørger for, at de aftalte betingelser overholdes«, og kravet i artikel 6, stk. 2, litra b), i forordning nr. 585/93 om, at de skal »undersøge, om fremstødene gennemføres i overensstemmelse med kontrakten«, efter min mening ikke nogen sådan forpligtelse, som går væsentligt ud over at kontrollere, at de kontraktlige bestemmelser, der faktisk blev opnået enighed om på grund af forslagene, overholdes.

27. Jeg har allerede sagt, at det kriterium, som Kommissionen anvender under overskriften »Finansieringens korrekthed«, er vanskeligt at skelne fra kriteriet om »Omkostningseffektivitet«. På baggrund af det foregående er det mere hensigtsmæssigt at undersøge Kommissionens opfattelse udelukkende under den sidstnævnte overskrift. Jeg vil i forbifarten bemærke, at der er en vis inkonsekvens i Kommissionens argumenter. I sit indlæg for Domstolen benægtede den, at den ønskede, at CMA skulle udføre nogen form for markedsundersøgelse til brug for sine interimrapporter. Det er imidlertid vanskeligt at forstå henvisningen i den konsoliderede endelige rapport til manglende oplysninger om den faktiske virkning af CMA's fremstød på

15 — Dom af 21.1.1999, sag C-54/95, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 35, præmis 12.

forbruget, når der ikke stilles et sådant krav.

28. Mere generelt mener jeg imidlertid, at Kommissionens opfattelse er i uoverensstemmelse med ordlyden og opbygningen af de to forordninger, der gælder for salgsfremstød for mælk, og de hertil knyttede standardkontrakter og kriterier, og at den på ingen måde støttes af henvisningen til finansforordningens artikel 2. Den sidstnævnte bestemmelse fastsætter en forpligtelse af generel karakter, som ikke nødvendigvis gælder (og i praksis formentlig ikke kan gælde) med samme intensitet på alle trin af gennemførelsen af fællesskabsfinansierede programmer. Efter min opfattelse finder den forpligtelse til at overholde princippet om omkostningseffektivitet og til at overvåge, at kvantificerede mål nås, som delvis afspejles i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 465/92, konkret udtryk på to trin i proceduren for de salgsfremstød for mælk, som denne sag drejer sig om: ved vurderingen af forslagene og ved forelæggelsen af de endelige rapporter om fremstødene. Følgelig kan Kommissionen efter min mening ikke udlede yderligere, væsentlige forpligtelser af finansforordningen selv.

29. Det fremgår klart af artikel 2, stk. 1, litra c), i forordning nr. 465/92, sammenholdt med artikel 2, stk. 2, første og andet led, i forordning nr. 585/93, at deres krav om, at de bedst egnede midler skal anvendes, og at der skal tages hensyn til lokale markedsvilkår, vedrører de forslag, som interesserede organisationer skal forelægge. Endvidere skal de detaljerede forslag ifølge

artikel 4, stk. 1, litra b) og c), i begge forordninger begrunde de foreslåede foranstaltninger, angive de forventede resultater og give en detaljeret oversigt over en strategi, mens punkt 18 i udvælgelseskriterierne i forordning nr. 465/92 understreger nødvendigheden af en klar angivelse af formålene i forslaget.

30. Det fremgår klart af punkt 6.4 i begge standardkontrakter, at når fremstødet er afsluttet, skal kontrahenten forelægge en rapport om de forventede resultater af de pågældende foranstaltninger. Ifølge punkt 19 i udvælgelseskriterierne i forordning nr. 465/92 skal den endelige rapport henvise til overensstemmelsen med det oprindelige forslag, opfyldelse af dets formål og udviklingen af salget af mælk. Derimod kræver kontrakternes punkt 6.1 blot, at interimrapporterne skal henvise til det udførte arbejde og ledsages af den relevante dokumentation.

31. De udtrykkelige krav med hensyn til interimrapporterne synes udelukkende at stå i forbindelse med kontrollen af finansieringens korrekthed i streng forstand, dvs. efterprøvelse af afholdte udgifter og udførelsen af det aftalte program. De to forordningers mening og formål tyder på, at disse rapporter forelægges under en procedure, hvor der foretages (og udtrykkeligt skal foretages) kvalitative vurderin-

ger af medkontrahentens sandsynlige og faktiske resultater med hensyn til at opnå fremstødets formål i de indledende og afsluttende stadier. I modsætning til de detaljerede krav med hensyn til forslagens indhold er der ingen antydning af, at der skal fremlægges oplysninger i løbet af kampagnen, som om nødvendigt kan foranledige en ændring af strategien. Af hensyn til en fornuftig økonomistyring kan det være et positivt skridt at stille et sådant yderligere krav. Inden for rammerne af forordninger, som allerede udtrykkeligt bestemmer, at der skal føres kontrol med omkostningseffektivitet og opnåelse af kvantificerede resultater på andre trin, kan der imidlertid ikke uden videre udledes en sådan yderligere forpligtelse direkte af ordlyden af finansforordningens artikel 2. Det ville være en krænkelse af retssikkerhedsprincippet og ville rejse unødigt tvivl om, hvorvidt de detaljerede bestemmelser i

forordning nr. 465/92 og nr. 585/93 er fyldestgørende.

32. Jeg kommer derfor til det resultat, at Kommissionen gjorde sig skyldig i en retsvildfarelse, da den betegnede de tyske myndigheders svar på de interimrapporter, der blev forelagt af CMA, som en tilside-sættelse af gældende fællesskabsbestemmelser, som begrundede en nedsættelse af de udgifter, der kunne finansieres af EUGFL, på grund af den dermed forbundne risiko for, at fællesskabsmidler ville blive anvendt urigtigt. Under disse omstændigheder er der ingen grund til at behandle Forbundsrepublikken Tysklands særskilte argument om, at Kommissionen ikke er berettiget til at foretage sådanne nedsættelser på grund af en abstrakt risiko, som til syvende og sidst ikke bliver virkeliggjort.

V — Forslag til afgørelse

33. På baggrund af det foregående foreslår jeg, at Domstolen:

- 1) annullerer Kommissionens beslutning 97/333/EF af 23. april 1997 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1993, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, for så vidt den nedsætter de udgifter, der kan finansieres af EUGFL for budgetkonto 2062, med 2%
- 2) pålægger Kommissionen at betale sagens omkostninger.