

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 14 december 2000 *

I mål C-245/97,

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av E. Röder, Ministerialrat, förbunds-ekonomiministeriet, och C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor vid förbundsfinansministeriet, båda i egenskap av ombud, Graurheindorferstraße 108, Bonn (Tyskland),

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av K.-D. Borchardt, rätts-tjänsten, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten I. Brinker, Bryssel, delgivningsadress: rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut 97/333/EG av den 23 april 1997 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och

* Rättegångsspråk: tyska.

garantifonden för jordbruket (EUGFJ) för räkenskapsåret 1993 (EGT L 139, s. 30), i den del som kommissionen har bestämt att 608 583,40 DEM avseende utgifter för att främja försäljningen av mjölk, och 485 466,68 DEM avseende överskridande av frister för utbetalning av stöd avseende arealuttag inte skall godkännas för finansiering genom EUGFJ,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Gulmann samt domarna V. Skouris (referent) och J.-P. Puissochet,

generaladvokat: N. Fennelly,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H.A. Rühl,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 11 november 1999 av: Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av C.-D. Quassowski och kommissionen genom K.-D. Borchardt, biträdd av advokaten R. Karpenstein, Hamburg,

och efter att den 16 december 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Republiken Tyskland har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 7 juli 1997, med stöd av artikel 173 första stycket i EG-fördraget (nu artikel 230 första stycket EG i ändrad lydelse) väckt talan om delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut 97/333/EG av den 23 april 1997 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) för räkenskapsåret 1993 (EGT L 139, s. 30, nedan kallat det ifrågasatta beslutet), i den del kommissionen bestämt att 608 583,40 DEM avseende utgifter för att främja försäljningen av mjölk, och 485 466,68 DEM avseende överskridande av frister för utbetalning av stöd avseende arealuttag inte godkänns för finansiering genom EUGFJ.

- 2 Vid förhandlingen förklarade Förbundsrepubliken Tyskland att den återkallade den del av dess talan som rörde beloppet om 485 466,68 DEM avseende överskridande av utbetalningsfrister, då kommissionen hade erkänt att denna del av talan var välgrundad och hade försäkrat Republiken Tyskland om att det ifrågasatta beslutet snarast skulle ändras i detta hänseende.

Tillämpliga bestämmelser

- 3 I artikel 2 i budgetförordningen av den 21 december 1977 för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 356, s. 1), i dess lydelse enligt rådets

förordning (Euratom, EKSG, EEG) nr 610/90 av den 13 mars 1990 (EGT L 70, s. 1, svensk specialutgåva, område 1, volym 4, s. 49, nedan kallad budgetförordningen) föreskrivs följande:

”Budgetanslagen måste användas i enlighet med principerna om sund ekonomisk förvaltning, särskilt de som gäller sparsamhet och kostnadseffektivitet. Kvantifierade mål måste ställas upp och deras förverkligande övervakas.

Medlemsstaterna och kommissionen skall samarbeta för att säkerställa att systemen för decentraliserad förvaltning av gemenskapsmedel är lämpligt utformade. Detta samarbete skall innefatta ett snabbt utbyte av all nödvändig information.”

- 4 I rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3 s. 23) föreskrivs följande i artikel 8.1 och 8.2:

”1. Medlemsstaterna skall i enlighet med nationella bestämmelser i lagar och andra författningar vidta de åtgärder som är nödvändiga för att

- försäkra sig om att transaktioner som finansieras av fonden verkligen äger rum och att de genomförs korrekt,
- förhindra och beivra oegentligheter,
- indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet.

Medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om de åtgärder som vidtagits i dessa syften, särskilt i vilket stadium de förvaltningsmässiga och rättsliga förfarandena befinner sig.

2. Om en fullständig indrivning inte kan åstadkommas skall de finansiella följderna av oegentligheter och försummelser bäras av gemenskapen, med undantag för följderna av sådana oegentligheter eller försummelser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna.

De indrivna summorna skall betalas till de myndigheter och organ som ansvarar för utbetalningarna och dessa myndigheter och organ skall dra av de indrivna beloppen från de utgifter som fonden finansierar.”

5 Artikel 9.1 första stycket i förordning nr 729/70 har följande innehåll:

”Medlemsstaterna skall till kommissionens förfogande ställa alla uppgifter som behövs för att fonden skall fungera väl. De skall även vidta alla lämpliga åtgärder för att underlätta den kontroll som kommissionen kan anse vara nödvändig inom ramen för förvaltningen av gemenskapsfinansieringen, inbegripet undersökningar på platsen.”

6 I artikel 1.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 465/92 av den 27 februari 1992 om genomförandet av åtgärder för att främja medvetenheten om mjölks och mjölkprodukters värde ur hälso- och näringssynpunkt (EGT L 53, s. 8; svensk specialutgåva, område 3, volym 41, s. 41) stadgas följande:

”Åtgärder för att främja medvetenheten om värdet ur hälso- och näringssynpunkt av mjölk och mjölkprodukter avsedda för konsumtion skall finansieras på de villkor som fastställs i denna förordning.

Dessa åtgärder skall i huvudsak vara riktade till målgrupper som sjukvårdspersonal, lärare och konsumentkategorier som valts ut på grundval av lämpliga objektiva kriterier, till exempel ålder. De effektivaste sätten att förmedla information skall användas för dessa åtgärder, TV inbegripet.”

7 Artikel 2.1 första stycket i förordning nr 465/92 har följande innehåll:

”Sådana åtgärder som avses i artikel 1

a) skall, med undantag för den åtgärd som avses i artikel 1.2 b, föreslås av organisationer som har flerårig erfarenhet av marknadsföring av mjölk och mjölkprodukter, särskilt när det gäller deras näringsvärde — endast ett förslag per medlemsstat skall övervägas med avseende på de åtgärder som avses i artikel 1.2 a,

b) skall genomföras av den organisation som lämnat förslaget eller lagt anbudet — i de fall där organisationen är tvungen att anlita en underleverantör, skall förslaget eller anbudet innehålla en väl underbyggd ansökan om dispens,

c) skall

— utnyttja de medel som är bäst lämpade för att säkerställa att den vidtagna åtgärden får största möjliga effekt,

— genomföras med beaktande av de särskilda förhållanden som råder med avseende på saluföring och konsumtion av mjölk och mjölkprodukter i det berörda medlemslandet,

— ...”

8 Artikel 4.1 b och c i förordning nr 465/92 har följande ordalydelse:

”Fullständiga förslag eller anbud skall innehålla följande uppgifter:

...

b) Alla uppgifter om de föreslagna åtgärderna tillsammans med detaljerade beskrivningar och grunder samt med uppgift om den tid som krävs för genomförandet, de förväntade resultaten samt eventuella tredje parter som kan bli delaktiga.

c) En detaljerad presentation av den planerade uppläggningsen av hela programmet.

...”

9 I artikel 4.2 i förordning nr 465/92 anges att kommissionen skall fastställa urvalsbestämmelser som de parter som inkommer med anbud eller förslag måste åta sig att följa och som skall bifogas avtalet.

10 I artikel 6 i förordning nr 465/92 föreskrivs följande:

”1. Det kontrakt som avses i artikel 5.1 b skall innehålla de uppgifter som avses i artiklarna 4.1 och 4.2 eller hänvisningar till dem, och dessa uppgifter skall vid behov kompletteras med ytterligare villkor.

2. De behöriga myndigheterna skall

a) utan dröjsmål tillstålla kommissionen en kopia av kontraktet,

b) säkerställa att de avtalade villkoren uppfylls, särskilt genom kontroller på platsen.”

11 I punkt 6.1 andra stycket i det standardavtal som föreskrivs i förordning nr 465/92 anges att avtalsslutande part och alla underleverantörer skall inge en månatlig rapport avseende utfört arbete till det behöriga organet, tillsammans med kopior av kvitton på kostnader avseende genomförandet av avtalet.

12 I punkt 6.4 i detta standardavtal föreskrivs följande:

”Avtalsslutande part skall, inom fyra månader efter det slutdatum som avses i punkt 2, till det behöriga organet inge en detaljerad rapport om användningen av

de gemenskapsmedel som ställts till förfogande och om de resultat som kan förutses bli följden av de vidtagna åtgärderna, särskilt avseende utvecklingen av försäljningen av mjölk och mjölkprodukter. Till denna rapport skall bifogas sammanställningar av kvitton som avtalslutande part förvarar, vilka visar kostnaderna för genomförandet av detta avtal.”

- 13 Kommissionens förordning (EEG) nr 585/93 av den 12 mars 1993 om genomförande av säljfrämjande åtgärder och reklamåtgärder för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 61, s. 26; svensk specialutgåva, område 3, volym 48, s. 168) har till syfte att främja genomförandet av allmänna kampanjer för att höja människors konsumtion av mjölk och mjölkprodukter.
- 14 Bortsett från några redaktionella skillnader har artikel 2.1 i förordning nr 585/93 samma innehåll som artikel 2.1 första stycket a och b i förordning nr 465/92, som återgivits i punkt 7 i förevarande dom. De två första strecksatserna i artikel 2.2 i förordning nr 585/93 återger i allt väsentligt bestämmelsen i artikel 2.1 första stycket c i förordning nr 465/92, som återgivits i punkt 7 i förevarande dom. Detsamma gäller beträffande, å ena sidan, artikel 4.1 b och c i förordning nr 585/93 och artikel 4.1 b och c i förordning nr 465/92 — som återgivits i punkt 8 i förevarande dom — och, å andra sidan, artikel 4.2 i förordning nr 585/93 och artikel 4.2 i förordning nr 465/92, som sammanfattats i punkt 9 i förevarande dom.
- 15 Artikel 6 i förordning nr 585/93 har följande innehåll:

”1. Avtalen skall innehålla de uppgifter som avses i artikel 4 eller hänvisa till dessa och vid behov komplettera dessa uppgifter med ytterligare villkor.

2. Det behöriga organet skall

a) utan dröjsmål överlämna en kopia av avtalet till kommissionen,

b) kontrollera att de avtalade villkoren följs bl.a. genom:

— administrativa granskningar och revisioner för att verifiera de finansierade utgifterna och för att kontrollera efterlevnaden av finansieringsreglerna,

— kontroll att åtgärderna genomförs i enlighet med avtalsvillkoren,

— vid behov, kontroller på ort och ställe.

De avtalslutande parterna skall kontrolleras minst två gånger under avtalets giltighetstid.”

¹⁶ I punkt 6.1 och 6.4 i det standardavtal som bifogats förordning nr 585/93 föreskrivs samma skyldigheter som i punkt 6.1 och 6.4 i det standardavtal som gäller enligt förordning nr 465/92. Undantaget är att det finns en liten skillnad vad gäller reglerna om delredovisningsrapporterna i de båda förordningarna (nedan kallade delredovisningsrapporterna) på så sätt att det i den förstnämnda förordningen föreskrivs att delredovisningen skall ske tre gånger om året, medan det i förordning nr 465/92 föreskrivs att delredovisningen skall avges varje månad.

Bakgrund till tvisten

Sakomständigheterna

- 17 Det framgår av handlingarna i målet att det under åren 1992 och 1993 i Tyskland genomfördes två marknadsföringskampanjer för mjölk inom ramen för förordning nr 465/92 och förordning nr 585/93. I båda fallen ingick Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung (förbundsverket för organisationen av jordbruksmarknaden, nedan kallat BALM), vars efterföljare är Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (det tyska jordbruks- och näringsverket, nedan kallat BLE), i kommissionens namn avtal om marknadsföring av mjölk och mjölkprodukter med företaget Centrale Marketinggesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (nedan kallat CMA).
- 18 Ramen för den första kampanjen var avtal nr 465/92-4 av den 26 respektive den 30 november 1992, som ingicks i enlighet med förordning nr 465/92. Denna kampanj för att främja medvetenheten om mjölks och mjölkprodukters värde ur hälso- och näringssynpunkt var i huvudsak riktad till vissa målgrupper, såsom sjukvårdspersonal, lärare och vissa konsumentgrupper.
- 19 Tiden för genomförande av denna kampanj började den 30 november 1992. Avtalet ingicks från början för en tid av två år, men förlängdes sedermera av kommissionen till den 22 maj 1995. Åtgärderna för att främja medvetenheten om mjölks och mjölkprodukters värde ur hälso- och näringssynpunkt genomfördes av en underleverantör till CMA, nämligen agenturen Dr H.H. Pöhl, Medizinische Public Relations (nedan kallad Pöhl), medelst vetenskapliga publikationer som spreds på informationsseminarier och utbildningskurser.
- 20 Omfattningen av, innehållet i och kostnaderna och formerna för dessa åtgärder fastställdes i bilaga I till avtal nr 465/92-4, som hänvisade till det förslag som

tillställdes kommissionen den 27 april 1992 och till de kompletterande skrivelserna av den 8 respektive den 21 maj 1992. Marknadsföringskampanjen i fråga godkändes av kommissionen på grundval av dessa handlingar. De härför beräknade utgifterna uppgick till totalt 1 707 960 ecu. I enlighet med artikel 2.3 i förordning nr 465/92 skulle gemenskapen finansiera utgifterna till 100 procent.

- 21 Det andra avtalet ingicks den 5 augusti respektive den 13 augusti 1993 på grundval av förordning nr 585/93 och bär numret 585/93-3. De däri angivna marknadsförings- och reklamåtgärderna finansierades av gemenskapen till 90 procent. Återstående 10 procent skulle täckas av CMA genom egna medel. Detta avtal skulle gälla under en tvåårsperiod, nämligen från den 13 augusti 1993 till den 14 augusti 1995.
- 22 Under den tid då de två avtalen genomfördes tillställde kommissionens enhet XX.C.1 de tyska myndigheterna en omfattande lista med frågor som de skulle besvara för att man skulle göra ett kontrollbesök hos de behöriga tyska myndigheterna. Efter att ha fått svaren begärde nämnda enhet, genom skrivelse av den 11 september 1994, att man som komplettering skulle tillställa den delredovisningsrapporterna.

Förfarandet för att avsluta räkenskaperna avseende räkenskapsåret 1993

- 23 Efter ett kontrollbesök under tiden 19—23 september 1994 påpekade kommissionen i en skrivelse av den 27 oktober 1994 till Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (förbundsministeriet för näringsfrågor, jordbruk och skogsbruk, nedan kallat ministeriet) att den hade kommit fram till att de delredovisningsrapporter som CMA varje månad respektive tre gånger om året tillställde BALM inte innehöll tillräcklig information vad gäller arten och omfattningen av åtgärderna samt den korrekta fullgörelsen av de avtalade skyldigheterna. Kommissionen tillade att det i rapporterna saknades kvantifier-

bara uppgifter dels vad gäller de mål som åsyftades med marknadsföringsåtgärderna i tidningarna, i TV och på utställningar beträffande konsumtionsvanorna, dels angående den effekt som man förväntade sig av broschyrerna om forskningsresultaten inom hälsoområdet. Enligt kommissionen saknades dessutom information om sambandet mellan reaktionerna på marknadsföringskampanjerna och konsumtionsvanorna.

24 Ministeriet tog ställning till slutsatserna av denna kontroll i en skrivelse av den 20 februari 1995. I denna skrivelse berörde ministeriet bland annat punkterna beträffande "omfattningen av delredovisningsrapporterna", "skyldigheten att göra en utvärdering av resultaten" och "analyser av kostnadseffektivitet". Den 24 november 1995 hade ministeriet och kommissionen dessutom en bilateral diskussion om de slutsatser och synpunkter som hade lämnats beträffande avslutet av räkenskaperna avseende garantisektionen vid EUGFJ för räkenskapsåret 1993.

25 Genom skrivelse av den 2 maj 1996, som utgjorde ett officiellt meddelande av kommissionens slutsatser i enlighet med artikel 1.1 a i kommissionens beslut 94/442/EG av den 1 juli 1994 om ett förlikningsförfarande i samband med räkenskapsavslutet för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 182, s. 45; svensk specialutgåva, område 3, volym 59, s. 78) meddelade kommissionen att återbetalningen av kostnaderna för marknadsföringskampanjerna för mjölk skulle minska med 2 procent för år 1993. Kommissionen angav två skäl för denna rättelse. För det första ifrågasatte kommissionen huruvida åtgärderna finansiellt sett var korrekt genomförda och gjorde gällande att de delredovisningsrapporter om marknadsföringsåtgärderna för mjölk som CMA och BALM hade lagt fram inte visade huruvida genomförandet av avtalen varit tillräckligt framgångsrikt. För det andra kom kommissionen i punkt 2 i sin skrivelse av den 2 maj 1996, under rubriken "kostnadseffektivitet", fram till att inget hade gjorts för att mäta huruvida målen hade uppnåtts genom åtgärder såsom annonser i tidskrifter, i TV och vid utställningar, samt genom broschyrer om forskningsresultat avseende de kvalitativa aspekterna av produkterna i fråga. Enligt kommissionen innehöll rapporterna inte heller tillräcklig information om allmänhetens reaktioner på de olika marknadsföringskampanjerna och om den faktiska effekten på konsumtionen.

- 26 På de tyska myndigheternas begäran drog kommissionen, genom skrivelse av den 16 maj 1996, tillbaka de slutsatser som den hade formulerat i sitt officiella meddelande av den 2 maj 1996 och förklarade att den, med hänsyn till att det var force majeure — nämligen förstörelsen av CMA:s lokaler — som hade hindrat de tyska myndigheterna från att lägga fram slutrapporterna i tid, beviljade myndigheterna en förlängning av fristen för att lägga fram dessa rapporter.
- 27 CMA:s slutrapport beträffande avtal nr 465/92-4, inbegripet handlingarna angående marknadsföring, skickades av BLE till kommissionens generaldirektorat VI genom skrivelse av den 8 juli 1996. Vad gäller avtal nr 585/93-3 sände BLE slutrapporten och CMA:s utvärderingsrapport till nämnda generaldirektorat genom skrivelse av den 30 juli 1996.
- 28 Den 26 november 1996 skickade kommissionen återigen ett officiellt meddelande, som innehöll samma anmärkningar rörande mjölksektorn som hade uttryckts i skrivelsen av den 2 maj 1996.
- 29 Genom skrivelse av den 9 december 1996 uppmärksammade de tyska myndigheterna kommissionen på att denna hade fått alla rapporter som föreskrevs i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna. Nämnda myndigheter påpekade dessutom att de framlagda slutrapporterna bland annat innehöll uppgifter om analysen av kostnadseffektivitet och om konsumenternas reaktioner. De bad kommissionen att noga gå igenom de ingivna rapporterna och meddela eventuella anmärkningar innan den drog definitiva slutsatser.
- 30 Efter det formella hörandet av medlemsstaterna, som ägde rum hos EUGFJ-kommittén den 3 mars 1997 i Bryssel, skickade kommissionens enhet XX.C.1, genom skrivelse av den 10 mars 1997, en intern not som var riktad till kommissionens enhet VI.A.1, av vilken framgick att budgetkontrollens uppfattning snarare var grundad på en riskvärdering avseende kontrollen av genomförandet av avtalen än på den detaljerade slutrapport som hade tillställts kommissionen efter det att avtalen hade genomförts.

Den sammanfattande rapporten

- 31 De anmärkningar som enligt kommissionen motiverade en rättelse med 2 procent beträffande åtgärderna i fråga framställdes i den sammanfattande rapporten av den 15 april 1997 om resultaten av granskningen beträffande avslut av räkenskaper inom garantisektionen vid EUGFJ för räkenskapsåret 1993 (dok. VI/5210/96 — konsoliderad version, nedan kallad den sammanfattande rapporten). Avsnittet om de omtvistade marknadsföringsåtgärderna har följande ordalydelse:

”Det organ som ansvarar för utbetalningen har inte kontrollerat att avtalen i fråga genomfördes och inte övervakat att målen med programmen uppnåddes:

1. Finansiellt korrekt genomförande

Det framgår inte av CMA:s delredovisningsrapporter... [till] BALM om avtalen genomfördes såsom det var avtalat.

2. Kostnadseffektivitet

Inget har gjorts för att kvantifiera målen med sådana åtgärder som annonser i tidskrifter, i TV och på utställningar samt broschyrer om forskningsresultat avseende de kvalitativa aspekterna av produkterna och det har endast lämnats lite information om allmänhetens reaktioner på de olika marknadsföringskampanjerna och om den faktiska effekten på konsumtionen.

Med hänsyn till att kraven i förordningarna och avtalen inte har beaktats, föreslås en finansiell schablonmässig rättelse med 2 procent avseende utgifterna för 1993 enligt följande:

Rättelse: budgetpost 2062 - 608 583,40 DEM.”

- 32 Det ifrågasatta beslutet antogs den 23 april 1997 på grundval av den sammanfattande rapporten.

Talan om ogiltigförklaring och parternas argument

- 33 Den enda grund som den tyska regeringen har anfört går ut på att kommissionens konstateranden i den sammanfattande rapporten, vilka rör påståendet att delredovisningsrapporterna är otillräckliga, inte är av sådan art att de kan motivera en rättelse med ett belopp av 608 583,40 DEM, såsom anges i det ifrågasatta beslutet. Enligt den tyska regeringen uppfyllde rapporterna och de genomförda kontrollerna, såvitt avser innehåll, omfattning och antal, kraven i de tillämpliga gemenskapsbestämmelserna.
- 34 Den tyska regeringen anser att de i slutrapporterna presenterade resultaten av marknadsföringsåtgärderna visar att man med dessa, däri inbegripet kampanjens alla deletapper, till 100 procent har uppnått de uppställda målen. Risker att inte under avtalens genomförandetid kunna företa en rättelse på grund av det påstådda otillräckliga innehållet i delredovisningsrapporterna har därför under alla omständigheter inte blivit verklighet.

- 35 En sådan rent abstrakt risk kan inte motivera en rättelse, om det inte är fråga om ett åsidosättande av precisa gemenskapsbestämmelser. I detta hänseende har den tyska regeringen gjort gällande att BALM, i enlighet med gemenskapsbestämmelserna, ingick avtal med CMA vars ordalydelse helt motsvarade lydelsen i de standardavtal som föreskrivs i förordningarna nr 465/92 och nr 585/93. CMA presenterade således de nödvändiga delredovisningsrapporterna i enlighet med de villkor som föreskrivs i nämnda förordningar.
- 36 Den tyska regeringen anser att delredovisningsrapporterna enligt bestämmelserna i förordningarna nr 465/92 och nr 585/93 samt enligt de tillhörande standardavtalen varken behöver innehålla kvantifieringar vad gäller de uppställda målen eller uppgifter om allmänhetens reaktioner på de olika marknadsföringskampanjerna och den faktiska effekten på konsumtionen.
- 37 Ett sådant krav kan inte heller härledas ur artikel 8 i förordning nr 729/70. På denna punkt har den tyska regeringen åberopat principen om företräde för *lex specialis*, varvid den har påpekat att förordningarna nr 465/92 och nr 585/93 i detalj anger kraven vad gäller övervakningen. Dessutom har den tyska regeringen framhållit att det i förevarande fall inte har förekommit oegentligheter eller försumlighet i den mening som avses i nämnda artikel, vilket innebär att det inte kan ha funnits en informationsskyldighet.
- 38 Kommissionen anser däremot att rättelsen är berättigad, då BALM generellt inte på ett korrekt sätt övervakade genomförandet av de två avtalen och i synnerhet inte säkerställde att målen med marknadsföringsprogrammen uppnåddes på bästa möjliga sätt. Enligt kommissionen är frågan inte huruvida den risk för gemenskapens medel som skapades på grund av den uteblivna kontrollen förverkligats. Att kontrollen uteblivit utgör ett brott i sig mot artikel 8.1 i förordning nr 729/70, som är tillämplig som en komplettering till artikel 6.2 b i förordningarna nr 465/92 och nr 585/93.

- 39 Att övervakningen av avtalens genomförande var bristfällig visade sig, för det första, i att delredovisningsrapporterna var otillräckliga, eftersom de inte närmare angav hur långt man hade kommit med att genomföra avtalen eller hur åtgärderna eventuellt bidrog till att uppnå de uppställda målen. Att delredovisningsrapporterna skall innehålla sådan information föreskrivs såväl i artikel 2 i budgetförordningen som i artikel 8.1 i förordning nr 729/70. En kort rapport på en halv sida beträffande de utförda arbetena, inbegripet en kortfattad kommentar om målgruppernas mottagande och reaktioner, skulle enligt kommissionen kunna vara tillräcklig i detta avseende.
- 40 Kommissionen ansåg sig inte, på grundval av de delredovisningsrapporter som skickats till BALM, kunna fastställa huruvida det var nödvändigt att ändra strategin avseende marknadsföringsåtgärderna, vilket skulle innebära en risk att man under avtalens hela genomförandetid fortsatte med ineffektiva åtgärder och på så sätt slösade bort gemenskapens medel.
- 41 Kommissionen har, för det andra, anfört att det otillräckliga innehållet i delredovisningsrapporterna i synnerhet borde ha föranlett BALM att mer ingående kontrollera hur CMA och underleverantörerna genomförde avtalen. Därför borde BALM ha genomfört framför allt kontroller på plats, såsom föreskrivs i artikel 6.2 b i förordningarna nr 465/92 och nr 585/93. De tyska myndigheterna genomförde emellertid endast två kontroller på plats under den tid då avtalen i fråga genomfördes. Kommissionen anser vidare att den omtvistade rättelsen är berättigad också på grund av att BALM vid sina kontroller inte bedömde CMA:s verksamhet enligt kvalitativa kriterier när det gällde att ta reda på om gemenskapens medel användes på ett korrekt sätt.
- 42 För det tredje accepterade BALM, enligt kommissionen, icke-specificerade fakturor från Pöhl och kontrollerade inte ens om den TV-reklam för vilken CMA skickat fakturor faktiskt hade sänts.

- 43 Den tyska regeringen har svarat att de två kontrollrapporterna som bifogats ansökan endast var avsedda som exempel, och att ett betydligt större antal kontroller på plats faktiskt har ägt rum, nämligen 46 stycken enligt det ena avtalet och 306 enligt det andra. Den tyska regeringen har också inkommit med bevis i syfte att motbevisa kommissionens påståenden om bristfällig kontroll av underleverantörer och TV-reklam, och har dessutom gjort gällande att dessa påståenden utgör ett led i ett försök av kommissionen att utvidga föremålet för tvisten till att omfatta sådana omständigheter som inte framgår av den sammanfattande rapporten för räkenskapsåret 1993.
- 44 Kommissionen har invänt att denna bevisning har presenterats för sent och därför skall avvisas av domstolen, då det verkliga skälet för den omtvistade rättelsen, såsom angetts både i skrivelsen av den 27 oktober 1994 och i skrivelsen av den 26 november 1996, är de allmänna bristerna i kontrollerna. Den kritik som framfördes under rubrikerna "Finansiellt korrekt genomförande" och "Kostnadseffektivitet" angavs dessutom som särskilda exempel på de nämnda bristerna. Kommissionen anser sig alltså inte ha framfört några nya anmärkningar under förfarandet vid domstolen.

Domstolens bedömning

Räckvidden av anmärkningarna i den sammanfattande rapporten

- 45 Inledningsvis vill domstolen erinra om att, såsom framgår av parternas i punkterna 33—44 i förevarande dom återgivna argument, Förbundsrepubliken Tyskland anser att den omtvistade rättelsen enligt ordalydelsen i den sammanfattande rapporten enbart bygger på påståendet att innehållet i delredovisningsrapporterna är bristfälligt. Kommissionen har å sin sida gjort gällande att rättelsen beror på att övervakningen av hur avtalen genomfördes allmänt var

bristfällig, vilket också visade sig i ytterligare tre problem: det begränsade antalet kontrollbesök och deras otillräcklighet, det sätt på vilket underleverantörernas fakturor kontrollerades samt den uteblivna kontrollen av utgifterna för TV-reklamen (nedan kallade ytterligare anmärkningar).

- 46 Innan domstolen prövar Förbundsrepubliken Tysklands grund för talan om ogiltigförklaring, bör därför fastställas vilken räckvidd de anmärkningar som anges i den sammanfattande rapporten har, på vars grundval kommissionen beslutade att beloppet av utgifterna för de i Tyskland enligt förordningarna nr 465/92 och nr 585/93 genomförda marknadsföringskampanjerna för mjölk, vilka finansieras av EUGFJ, skulle minska med 2 procent.
- 47 I detta hänseende skall erinras om dels att enligt domstolens rättspraxis det slutliga, definitiva beslutet om avslut av räkenskaper skall fattas efter ett särskilt kontradiktoriskt förfarande, under vilket de berörda medlemsstaterna skall ha alla garantier för att få framföra sina synpunkter (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 29 januari 1998 i mål C-61/95, Grekland mot kommissionen, REG 1998, s. I-207, punkt 39).
- 48 Domstolen har dessutom i fast rättspraxis förklarat att det inte erfordras en närmare motivering av ett beslut om avslut av räkenskaper, i den mån den berörda regeringen har medverkat vid utarbetandet av beslutet och således känner till varför kommissionen inte anser att EUGFJ skall stå för de omtvistade beloppen (dom av den 4 juli 1996 i mål C-50/94, Grekland mot kommissionen, REG 1996, s. I-3331, punkt 9, och av den 21 januari 1999 i mål C-54/95, Tyskland mot kommissionen, REG 1999, s. I-35, punkt 91).
- 49 Mot bakgrund av denna rättspraxis och i syfte att bestämma räckvidden av anmärkningarna i den sammanfattande rapporten skall det undersökas om den tyska regeringen, trots att ordalagen i den nämnda rapporten är allmänt hållna, under utarbetandet av beslutet hade kunnat förstå att den av kommissionen

föreslagna rättelsen var grundad på de ytterligare anmärkningarna, som inte uttryckligen nämndes i denna rapport.

- 50 I förevarande fall kan det inte uteslutas att det allmänna konstaterandet i den sammanfattande rapporten att "[d]et organ som ansvarar för utbetalningen... inte [har] kontrollerat att avtalen i fråga genomfördes" kan grundas på andra brister än dem som uttryckligen anges under rubrikerna "Finansiellt korrekt genomförande" och "Kostnadseffektivitet". Det skall därför undersökas om kommissionens enheter under förfarandet för avslut av räkenskaperna påpekade för de tyska myndigheterna att den föreslagna rättelsen också grundade sig på de ytterligare anmärkningarna.
- 51 På denna punkt skall till en början konstateras att den föregående skriftväxlingen mellan kommissionen och de tyska myndigheterna inte innehåller någon hänvisning till ytterligare anmärkningar.
- 52 Såväl i rapporten om kontrollbesöket den 19—23 september 1994, som bifogats kommissionens skrivelse av den 27 oktober 1994, som i kommissionens skrivelser av den 2 maj 1996 och av den 26 november 1996 uttrycks kommissionens anmärkningar beträffande det finansiellt korrekta genomförandet och kvantifieringen av målen med marknadsföringsåtgärderna i ord som motsvarar formuleringen i den sammanfattande rapporten, utan att uttryckligen nämna någon av de ytterligare anmärkningarna.
- 53 Inte heller kommissionens konstaterande i dess interna not, som tillställdes de tyska myndigheterna den 10 mars 1997, att bristfälligheten rörande uppgifterna i delredovisningsrapporterna borde ha föranlett BALM att vidta korrigerande förvaltningsåtgärder, innehåller någon hänvisning till kommissionens ytterligare anmärkningar.

- 54 Slutligen skall tilläggas att även om det stämmer att begreppet finansiellt korrekt genomförande möjligen kan innefatta även de ytterligare anmärkningarna har kommissionen, både i den föregående skriftväxlingen och i den sammanfattande rapporten, knutit sin kritik av genomförandet helt och hållet till det bristfälliga innehållet i delredovisningsrapporterna.
- 55 Det ifrågasatta beslutet skall följaktligen förstås på så sätt att det bygger på de två anmärkningar som i den sammanfattande rapporten uttryckligen anges under rubrikerna "Finansiellt korrekt genomförande" och "Kostnadseffektivitet". Den tyska regeringens grund för talan om ogiltigförklaring skall alltså bedömas enbart utifrån denna synvinkel. Av detta följer att kommissionens argument beträffande ytterligare anmärkningar, som kommissionen har påstått avses i konstaterandena i den sammanfattande rapporten, inte är relevanta inom ramen för förevarande tvist.

Huruvida den i det ifrågasatta beslutet ålagda rättelsen är välgrundad

- 56 För att kunna avgöra huruvida talan kan bifallas på den grund som den tyska regeringen har åberopat, skall det fastställas om kommissionens konstateranden i den sammanfattande rapporten, med hänsyn till de tillämpliga bestämmelserna i gemenskapsrätten, motiverar den omtvistade rättelsen.
- 57 Det skall i synnerhet undersökas om kommissionen hade rätt när den ansåg att CMA:s delredovisningsrapporter till BALM inte uppfyllde villkoren i gemenskapsrätten, då de, för det första, inte kvantifierade målen som skulle uppnås med reklamåtgärderna och, för det andra, inte innehöll några uppgifter om allmän-

hetens reaktioner på de olika marknadsföringskampanjerna och den faktiska effekten på konsumtionen.

- 58 I detta hänseende skall inledningsvis påpekas att förordningarna nr 465/92 och nr 585/93 inte innehåller någon bestämmelse om översändande av delredovisningsrapporter. Det är i punkt 6.1 andra stycket i de standardavtal som föreskrivs i dessa förordningar som följande anges: "Avtalsslutande part och eventuella underleverantörer skall inge en rapport avseende utfört arbete till det behöriga organet, tillsammans med kopior av kvitton på kostnader avseende genomförandet av avtalet."
- 59 Det framgår av handlingarna i målet att CMA:s delredovisningsrapporter innehöll både en redogörelse för sakomständigheter och en finansiell del samt att det dessutom bifogades kopior av kvitton avseende den period som rapporterna avsåg. Rapporterna uppfyllde alltså kraven i den ovannämnda bestämmelsen i standardavtalen.
- 60 Det bör dock undersökas, såsom kommissionen har hävdad, huruvida det ur andra gemenskapsrättsliga bestämmelser, i synnerhet budgetförordningen och förordning nr 729/70, kan härledas att delredovisningsrapporterna skall innehålla en kvantifiering av målen som skall uppnås med marknadsföringsåtgärderna och uppgifter om allmänhetens reaktioner på de olika marknadsföringskampanjerna samt uppgifter om den faktiska effekten på konsumtionen.
- 61 I detta hänseende skall det erinras om att det i artikel 2 i budgetförordningen föreskrivs att "[b]udgetanslagen måste användas i enlighet med principerna om sund ekonomisk förvaltning, särskilt de som gäller sparsamhet och kostnads-

effektivitet. Kvantifierade mål måste ställas upp och deras förverkligande övervakas.”

- 62 Enligt fast rättspraxis ålägger dessutom artikel 8.1 i förordning nr 729/70 medlemsstaterna en allmän skyldighet att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och att de genomförs korrekt, även om det i gemenskapsrättsakten i fråga inte uttryckligen anges att någon närmare bestämd kontrollåtgärd skall vidtas (se dom av den 12 juni 1990 i mål C-8/88, Tyskland mot kommissionen, REG 1990, s. I-2321, punkterna 16 och 17, av den 1 oktober 1998 i mål C-209/96, Förenade kungariket mot kommissionen, REG 1998, s. I-5655, och av den 21 oktober 1999 i mål C-44/97, Tyskland mot kommissionen, REG 1999, s. I-7177, punkt 55).
- 63 Det står klart att artikel 2 i budgetförordningen, jämförd med artikel 8.1 i förordning nr 729/70, såsom den tolkas av domstolen, innehåller en allmän skyldighet, som gäller alla av EUGFJ finansierade åtgärder, att beakta principen om kostnadseffektivitet och att med hjälp av alla nödvändiga åtgärder — även sådana som inte föreskrivs i en specifik gemenskapsbestämmelse — övervaka att de kvantifierade målen förverkligas.
- 64 I de bestämmelser som reglerar marknadsföringsåtgärderna i fråga föreskrivs emellertid uttryckligen kontrollmekanismer för att kostnaderna skall användas så effektivt som möjligt och för att de kvantifierade resultaten skall uppnås.
- 65 Det framgår, för det första, klart av sammanhanget kring artikel 2.1 första stycket c i förordning nr 465/92 samt av artikel 2.2 första och andra strecksatserna i förordning nr 585/93 att de där nämnda kraven — nämligen att de medel skall utnyttjas som är bäst lämpade för att säkerställa att den vidtagna åtgärden får största möjliga effekt samt att hänsyn skall tas till de särskilda marknadsförhållandena i den berörda medlemsstaten — rör de förslag som skall läggas

fram av de berörda organisationerna och skall säkerställa att endast sådana förslag som verkar lovande vad gäller uppnåendet av bra resultat skall godtas.

- 66 För det andra krävs enligt artikel 4.1 b och c i de två sistnämnda förordningarna detaljerade förslag som skall ange grunderna för de föreslagna åtgärderna och som skall innehålla uppgifter om de förväntade resultaten samt presentera den planerade uppläggnings- och utvärderingsplaneringen av hela programmet, medan punkt 18 i tillämpningskriterierna, som bifogats det standardavtal som föreskrivs i förordning nr 465/92, understryker nödvändigheten av att de avsedda målen tydligt presenteras i förslagen.
- 67 För det tredje framgår det klart av punkt 6.4 i de två standardavtal som föreskrivs i dessa förordningar att avtalslutande part efter kampanjernas slut skall inge en rapport om de förväntade resultaten av de vidtagna åtgärderna. I punkt 19 i tillämpningskriterierna, som bifogats det standardavtal som föreskrivs i förordning nr 465/92, anges dessutom att slutrapporten skall behandla frågan huruvida det ursprungliga förslaget efterföljts, huruvida målen uppfyllts samt huruvida försäljningen av mjölk har utvecklats.
- 68 Delredovisningsrapporterna i samband med de i förordningarna nr 465/92 och nr 585/93 föreskrivna åtgärderna presenteras alltså inom ramen för ett förfarande i vilket det både i inlednings- och i slutskedet klart föreskrivs utvärderingar av avtalslutande parts förväntade och verkliga framgång vad gäller förverkligandet av målen med marknadsföringen.
- 69 Ett sådant system, som inrättats genom en klar gemenskapsreglering och kräver kontroller avseende kostnadseffektiviteten och avseende uppnåendet av kvantifierbara resultat, är tillräckligt för att säkerställa att den allmänna skyldigheten

att använda budgetanslagen i enlighet med principerna om sund ekonomisk förvaltning och kostnadseffektivitet beaktas.

- 70 Denna allmänna skyldighet är nämligen inte avsedd att tillämpas i samma utsträckning på alla faser i genomförandet av de program som finansieras av gemenskapen, vilket av praktiska skäl utan tvivel heller inte skulle vara möjligt.
- 71 Inom ramen för det system som inrättats av de två omtvistade förordningarna skulle delredovisningsrapporter som redovisar målgruppernas reaktioner på de vidtagna åtgärderna möjligen bidra till en ännu effektivare ekonomisk förvaltning.
- 72 Rättssäkerheten kräver emellertid att en reglering måste göra det möjligt för dem som berörs därav att få kännedom om den exakta omfattningen av sina skyldigheter enligt regleringen. Kommissionen kan därför, vid tidpunkten för avslutet av EUGFJ:s räkenskaper, inte välja en tolkning som avviker från ordalydelsen i den specifika tillämpliga regleringen och som därför inte är tvingande (dom av den 1 oktober 1998 i mål C-233/96, Danmark mot kommissionen, REG 1998, s. I-5759, punkt 38).
- 73 När en specifik gemenskapsreglering redan föreskriver ett system som på ett lämpligt sätt säkerställer en sund ekonomisk förvaltning och kostnadseffektivitet beträffande de uppkomna utgifterna, kan man därför inte ur de allmänna bestämmelserna på området i fråga härleda några särskilda extra krav som inte

anges i denna specifika gemenskapsreglering och som innebär ytterligare skyldigheter för de behöriga organen och deras avtalsparter.

- 74 Innehållet i CMA:s delredovisningsrapporter till BALM uppfyllde alltså kraven enligt gemenskapsrätten.
- 75 Av det anförda följer att kommissionen hade fel när den ansåg att de av CMA presenterade delredovisningsrapporterna inte motsvarade de tillämpliga gemenskapsbestämmelserna och när den därför beslutade att beloppet av utgifterna för de i Tyskland enligt förordningarna nr 465/92 och nr 585/93 genomförda marknadsföringskampanjerna för mjölk, vilka finansieras av EUGFJ, skulle minskas med 2 procent.
- 76 Förbundsrepubliken Tysklands talan skall således bifallas, vilket innebär att det ifrågasatta beslutet skall ogiltigförklaras i den del kommissionen bestämt att ett belopp om 608 583,40 DEM avseende utgifter som Förbundsrepubliken Tyskland har haft för att främja försäljningen av mjölk (budgetpost 2062) inte godkänns för finansiering genom EUGFJ.

Rättegångskostnader

- 77 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Förbundsrepubliken Tyskland har yrkat att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, skall denna förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

- 1) Kommissionens beslut 97/333/EG av den 23 april 1997 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) för räkenskapsåret 1993 ogiltigförklaras i den del kommissionen har bestämt att ett belopp om 608 583,40 DEM avseende utgifter som Förbundsrepubliken Tyskland har haft för att främja försäljningen av mjölk (budgetpost 2062) inte skall godkännas för finansiering genom EUGFJ.

- 2) Europeiska gemenskapernas kommission skall ersätta rättegångskostnaderna.

Gulmann

Skouris

Puissochet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 december 2000.

R. Grass

C. Gulmann

Justitiesekreterare

Ordförande på sjätte avdelningen

