DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
5. december 1996 *

I sag C-69/95,

Den Italienske Republik ved professor Umberto Leanza, chef for Udenrigsministeriets Servizio del contenzioso diplomatico, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato Oscar Fiumara, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Italienske Ambassade, 5, rue Marie-Adélaïde,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Eugenio de March, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 94/871/EF af 21. december 1994 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1991, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 352, s. 82),

har

* Processprog: italiensk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af formanden for Fjerde Afdeling, J. L. Murray, som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne P. J. G. Kapteyn (refererende dommer), G. Hirsch, H. Ragnemalm og R. Schintgen,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 12. september 1996,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. september 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 10. marts 1995 har Den Italienske Republik i medfør af EF-traktatens artikel 173 anlagt sag med påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 94/871/EF af 21. december 1994 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1991, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 352, s. 82, herefter »den anfægtede beslutning«), for så vidt som Kommissionen ved fastlæggelsen af det samlede udgiftsbeløb, der skal finansieres af EUGFL, har foretaget berigtigelser på Den Italienske Republiks bekostning ved at udelukke finansiering af et beløb på 103 161 493 560 LIT, der udgør udgifter til køb af mælkekvoter i forbindelse med et program for strukturomlægning af mælkeproduktionen.

De relevante retsregler

2 Ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10) blev der indført en ordning om en tillægsafgift, der opkræves fra den 2. april 1984. Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13), bestemmer i artikel 4, stk. 1, litra a), at medlemsstaterne for at gennemføre omstruktureringen af mælkeproduktionen på nationalt plan kan yde de producenter, der forpligter sig til definitivt at opgive mælkeproduktionen, en godtgørelse.

3 Ved Rådets forordning (EØF) nr. 1183/90 af 7. maj 1990 om ændring af forordning (EØF) nr. 857/84 (EFT L 119, s. 27) blev der truffet en foranstaltning til fordel for mindre bedrifter i mælkesektoren for som helhed at bringe disse op på et produktionsniveau, der er bedre tilpasset til markedets krav.

4 Ved forordning nr. 1183/90 blev der i forordning nr. 857/84 indsat en artikel 3c. I denne er det bestemt, at producenter, hvis individuelle referencemængde i begyndelsen af den syvende tolvmåneders anvendelsesperiode for ordningen om tillægsafgift er mindre end 60 000 kg eller 100 000 kg i bjergområder, kan få tildelt ekstra referencemængder, såfremt de forpligter sig til ikke at ansøge om at deltage i noget program for ophør med mælkeproduktion indtil udløbet af tillægsafgiftsordningen, for så vidt angår såvel den individuelle basisreferencemængde som den mængde, der er modtaget i henhold til strukturomlægningsprogrammet.

5 I fjerde betragtning til forordning nr. 1183/90 udtales følgende:

»Som led i en ordning med styring af produktionen er tildeling af supplerende mængder kun mulig, hvis de først frigøres af andre producenter; der bør derfor navnlig i de medlemsstater, hvor det, efter en sammenligning af situationen i de forskellige indsamlingsområder, viser sig at være berettiget, oprettes et nyt fællesskabsprogram for finansiering af ophør med mælkeproduktion, som indebærer, at de producenter, som opfylder visse betingelser, tildeles en godtgørelse, efter at de fuldstændigt og definitivt har indstillet deres produktion.«

6 Efter ændringerne af artikel 4 i forordning nr. 857/84 ved forordning nr. 1183/90 er Fællesskabets finansiering af strukturomlægningsprogrammet for mælkeproduktionen begrænset til en mængde på 500 000 tons. Med denne begrænsning udbetaltes der til de producenter, som inden den 1. november 1990 forpligtede sig til inden den 1. april 1991 fuldstændigt og definitivt at ophøre med mælkeproduktion, en godtgørelse på 36 ECU/100 kg mælk eller mælkeækvivalent, der udbetaltes på én gang inden den 1. juli 1991.

7 For Italiens vedkommende fastsatte Kommissionen i en afgørelse af 25. januar 1991 den i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 857/84 omhandlede mængde til 164 100 tons.

8 Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3. juni 1988 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 139, s. 12), blev ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 2138/90 af 25. juli 1990 (EFT L 195, s. 23). Ved sidstnævnte forordning blev der i forordning nr. 1546/88 indsat en artikel 3b. Efter dennes stk. 1 skal medlemsstaten senest den 1. juni 1991 meddele de producenter, som omhandles i artikel 3c, stk. 1 eller 3, i forordning (EØF) nr. 857/84, hvor stor en supplerende mængde de får tildelt.

9 I artikel 2 og 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) er det bestemt, at kun udgifter, der er afholdt efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget, finansieres af EUGFL.

10 Ifølge artikel 4, stk. 1b, der blev indsat i forordning nr. 857/84 ved forordning nr. 1183/90, betragtes Fællesskabets finansiering af strukturomlægningsprogrammet for mælkeproduktionen som en interventionsforanstaltning i henhold til artikel 3 i forordning nr. 729/70.

11 Ifølge artikel 8 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1723/72 af 26. juli 1972 om regnskabsafslutning for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT Anden Serie, III, s. 110), omfatter beslutningen om regnskabsafslutningen i henhold til artikel 5, stk. 2, litra b), i forordning nr. 729/70 bl. a. bestemmelse af de udgifter, som hver medlemsstat har afholdt i løbet af det pågældende år, og som skulle afholdes af EUGFL, Garantisektionen.

Den anfægtede beslutning

12 Af den sammenfattende revisionsberetning af 21. december 1994 for EUGFL-regnskabsafslutningen, Garantisektionen, for regnskabsåret 1991 fremgår det, at Italien som et led i strukturomlægningsprogrammet i henhold til forordning nr. 1183/90 opkøbte 163 592 tons kvoter for et samlet beløb på 103 161 493 560 LIT. Kommissionen afslår i nævnte beretning at finansiere dette beløb gennem EUGFL med den begrundelse, at »Italien ikke på dette tidspunkt anvendte reglerne om mælkekvoterne og navnlig ikke havde tildelt de referencemængder, som kunne have givet opkøbsprogrammet betydning, og [at] ... Italien i øvrigt ikke på noget tidspunkt har nytildelt de pågældende mængder til de i artikel 3 i forordning (EØF) nr. 857/84 angivne producenter«.

13 Kommissionen vedtog den anfægtede beslutning den 21. december 1994.

Søgsmålsgrundene

14 Den italienske regering har gjort gældende, at Kommissionen med afslaget på at lade EUGFL finansiere beløbet på 103 161 493 560 LIT har tilsidesat artikel 1, 3 og 5 i forordning nr. 729/70, artikel 8 i forordning nr. 1723/72 samt artikel 4 i forordning nr. 857/84, ligesom den har gjort sig skyldig i myndighedsmisbrug og tilsidesat begrundelsespligten ifølge EF-traktatens artikel 190.

15 Det fremgår af sagen, at den italienske regering med disse søgsmålsgrunde kritiserer de to grunde, Kommissionen har givet for at afslå finansieringen gennem EUGFL af nævnte beløb, nemlig for det første, at Den Italienske Republik ikke anvendte ordningen om mælkekvoter i regnskabsåret 1991, og for det andet, ikke opfyldte forpligtelsen til at nytildele de opkøbte mængder til de producenter, der før den dato, der var angivet i artikel 3b i forordning nr. 1546/88, som affattet ved forordning nr. 2138/90, opfyldte betingelserne herfor.

16 Der skal indledningsvis henvises til Domstolens faste praksis, hvorefter Kommissionen i henhold til artikel 2 og 3 i Rådets forordning nr. 729/70 kun må anerkende beløb som påhvilende EUGFL, der er udbetalt i henhold til de regler, der er opstillet i de forskellige sektorer for landbrugsprodukter. I de tilfælde, hvor fællesskabsreglerne kun tillader udbetaling af støtte på betingelse af, at visse bevis- eller kontrolforskrifter er overholdt, er en støtte, der er udbetalt, uden at denne betingelse er opfyldt, ikke i overensstemmelse med fællesskabsretten, og den hermed forbundne udgift kan derfor ikke pålægges EUGFL (jf. dom af 8.1.1992, sag C-197/90, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 38).

17 Domstolen har endvidere fastslået, at denne strenge fortolkning af betingelserne for at anerkende udgifter som påhvilende EUGFL også nødvendiggøres af formålet med forordning nr. 729/70. Gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik skal sikre, at de erhvervsdrivende i medlemsstaterne behandles lige, hvorfor en medlemsstats nationale myndigheder ikke ved en bred fortolkning af en bestemt retsforskrift kan begunstige de erhvervsdrivende i denne stat til skade for erhvervsdrivende i andre medlemsstater, hvor der anvendes en strengere fortolkning. Hvis en sådan fordrejning af konkurrencen mellem medlemsstaterne opstår trods de midler, der står til rådighed for at sikre en ensartet anvendelse af fællesskabsretten i hele Fællesskabet, kan den ikke finansieres af EUGFL, men må under alle omstændigheder påhvile den pågældende medlemsstat (dom af 7.2.1979, sag 11/76, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 245, præmis 9).

Undladelsen af at anvende mælkekvoteordningen

18 Det er ubestridt, at kvoteordningen i 1991 ikke systematisk blev anvendt i Italien på en måde, der kunne kontrolleres, som krævet i fællesskabsbestemmelserne.

19 Den italienske regering har herved først anført, at under alle omstændigheder er det forhold, at kvoteordningen ikke blev anvendt, ikke relevant for afgørelsen af, om EUGFL skal finansiere udgifter til opkøb af individuelle referencemængder. Den har herved gjort gældende, at de midler, den udbetalte i forbindelse med opkøbene, er blevet anvendt fuldstændig efter hensigten, idet de producenter, der i 1991 deltog i programmet for definitiv indstilling af deres mælkeproduktion, ikke blot ikke længere producerede den mælk, der svarer til de individuelle referencemængder, der blev frigjort i henhold til artikel 4, stk. 1b, i forordning nr. 857/84, som affattet ved forordning nr. 1183/90, men også blev udelukket fra enhver senere tildeling af individuelle referencemængder.

20 Den italienske regering har dernæst gjort gældende, at Kommissionen med vedtagelsen af afgørelsen af 25. januar 1991 om fastsættelse af den maksimale mængde, som Den Italienske Republik kunne opkøbe, ikke fremsatte indsigelser som følge af, at sidstnævnte ikke, eller mere præcist, ikke korrekt anvendte mælkekvoteordningen.

21 Den italienske regering har endelig gjort gældende, at hele stridsspørgsmålet om den ukorrekte anvendelse af mælkekvoteordningen i Italien i det hele blev løst ved den forhøjelse af den samlede mængde, der blev tildelt Italien, og ved en finansiel tilpasning, der blev anvendt efter den politiske overenskomst, der blev afsluttet i Rådet i 1994.

22 Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

23 Det fremgår af første betragtning til forordning nr. 1183/90, at strukturomlægningsprogrammet for mælk og mejeriprodukter skal supplere foranstaltningen til fordel for mindre bedrifter, for at disse som helhed kan bringes op på et produktionsniveau, der er bedre tilpasset til markedets krav. Ifølge forordningens fjerde betragtning er tildeling af supplerende mængder som led i en ordning med styring af produktionen kun mulig, hvis de først frigøres af andre producenter. Heraf følger, at en gennemførelse af det ved forordning nr. 1183/90 fastlagte strukturomlægningsprogram for mælk og mejeriprodukter nødvendigvis forudsætter, at mælkekvoteordningen anvendes.

24 Det er ubestridt, at Kommissionen i forbindelse med vedtagelsen af afgørelsen af 25. januar 1991 ikke fremsatte indsigelser som følge af, at Den Italienske Republik ikke eller ikke korrekt anvendte kvoteordningen. Det står imidlertid fast, at den omstændighed, at Den Italienske Republik ikke anvendte mælkekvoteordningen systematisk og på en måde, der kunne kontrolleres, først blev opdaget i forbindelse med undersøgelser, der blev gennemført efter den mission, der blev gennemført fra den 27. til den 31. maj 1991.

25 Med hensyn til det vedrørende den politiske overenskomst i Rådet i 1994 anførte bemærkes alene, at den da trufne løsning vedrørte tillægsafgiften, der ikke blev opkrævet af Den Italienske Republik, men ikke de udgifter, der blev afholdt i forbindelse med strukturomlægningsprogrammet i mejerisektoren i henhold til bestemmelserne i forordning nr. 1183/90.

26 Heraf følger, at Kommissionen, da den afslog at lade EUGFL finansiere det pågældende beløb, med føje støttede sig på den omstændighed, at Den Italienske Republik ikke havde anvendt mælkekvoteordningen i regnskabsåret 1991.

Den ikke-gennemførte nytildeling af de frigjorte individuelle referencemængder

27 Den Italienske Republik har ikke bestridt, at den ikke har nytildelt de referencemængder, der blev frigjort ved udbetaling af godtgørelser for definitivt ophør med mælkeproduktion.

28 Den italienske regering har herved først henvist til den særlige situation, som Den Italienske Republik befandt sig i for så vidt angår anvendelsen af kvoteordningen. I løbet af 1991 blev forskellen mellem den faktiske mælkeproduktion og den garanterede nationale mængde efterhånden meget betydelig. På baggrund heraf anmodede regeringen om tilladelse til at måtte supplere fællesskabsfinansieringen inden for rammerne af produktionsophørsprogrammet med nationale tilskudsordninger for at kunne imødekomme alle de indkomne ansøgninger, der svarede til en mængde på ca. 600 000 tons.

29 Den italienske regering har dernæst anført, at den samme situation fik Rådet til i december 1992, da der var opnået et første kompromis vedrørende ansøgningen om forhøjelse af den italienske kvote, at beslutte at finansiere et program for ophør med produktionen, for at Den Italienske Republik kunne nedbringe den nationale

produktion. Ifølge den italienske regering gør Kommissionen med kritikken af, at den italienske regering ikke har nytildelt de mængder, der blev opkøbt i henhold til forordning nr. 857/84, mens Rådet på samme tidspunkt traf afgørelse om en finansiering for at nedbringe den italienske produktion, sig skyldig i et åbenbart myndighedsmisbrug. Under de nævnte forhold ville nytildeling af de 164 100 tons have forværret problemet. Den Italienske Republik besluttede derfor at udsætte nytildelingen, der tilsyneladende var i modstrid med de egentlige fællesskabskrav.

30 Den italienske regering har endelig gjort gældende, at Kommissionen senere gav den tilladelse til midlertidigt at suspendere nytildelingen til producenter af mindre mængder, der var blevet frigjort i henhold til et senere program for ophør med mælkeproduktion, der blev indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 1637/91 af 13. juni 1991 om fastsættelse af en godtgørelse i forbindelse med nedsættelsen af de i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede referencemængder og af en godtgørelse for det definitive ophør med mælkeproduktion (EFT L 150, s. 30), samt ved Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 405, s. 1).

31 Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

32 Som Kommissionen har anført, var formålet med strukturomlægningsprogrammet i forordning nr. 1183/90 ikke at nedbringe mælkeproduktionen, men at forbedre produktionsstrukturerne i mindre bedrifter. Ifølge tredje betragtning til denne forordning kunne målet med denne foranstaltning kun nås, hvis mælkeproduktionen fortsattes på bedrifterne. Efter fjerde betragtning til forordning nr. 1183/90 var det netop ved en finansiering af fuldstændig og definitiv indstilling af produktionen, at de hermed frigjorte referencemængder kunne tildeles producenterne.

33 Ganske vist blev der ved andre fællesskabsforordninger, der blev udstedt som led i kvoteordningerne, etableret programmer for ophør med produktion, hvis formål var at nedbringe mælkeproduktionen. Men dette var ikke tilfældet med strukturomlægningsprogrammet ifølge forordning nr. 1183/90, hvorefter der udelukkende skulle ske en finansiering af produktionsophøret for at tilvejebringe de supplerende mængder, som de mindre producenter skulle bruge.

34 Den omstændighed, at mælkeproduktionen i Italien i 1991 blev langt større end den maksimale mængde, denne stat fik tildelt i henhold til kvoteordningen, kan ikke begrunde en ensidig standsning af nytildeling af de individuelle referencemængder, der blev frigjort i henhold til det ved forordning nr. 1183/90 indførte strukturomlægningsprogram. Under alle omstændigheder skulle de italienske myndigheder have henvendt sig til Kommissionen, såfremt de var af den opfattelse, at nytildeling af de frigjorte mængder var i strid med målsætningen med Fællesskabets mælkekvoteordning.

35 Heraf følger, at Den Italienske Republik ved ikke inden for den fastsatte frist at have nytildelt de frigjorte individuelle referencemængder har tilsidesat artikel 3c i forordning nr. 857/84, som affattet ved forordning nr. 1183/90, samt artikel 3b i forordning nr. 1546/88, som affattet ved forordning nr. 2138/90. Kommissionen var derfor berettiget til at afslå at lade EUGFL finansiere det omhandlede beløb med henvisning til, at Den Italienske Republik ikke havde opfyldt sin forpligtelse til at nytildele de opkøbte mængder til de producenter, der inden den ved artikel 3b i forordning nr. 1546/88 fastsatte dato opfyldte betingelserne herfor.

36 Det følger af det anførte, at sagsøgte i det hele skal frifindes.

Sagens omkostninger

37 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at afholde sagens omkostninger. Den Italienske Republik har tabt sagen og dømmes derfor til at afholde omkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.

Murray Kapteyn Hirsch

Ragnemalm Schintgen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. december 1996.

R. Grass G. F. Mancini

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling