DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 5 december 1996 *

I mål C-69/95,

Republiken Italien, företrädd av professor Umberto Leanza, chef vid utrikesministeriets avdelning för diplomatiska tvister, i egenskap av ombud, biträdd av Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg vid Italiens ambassad, 5, rue Marie-Adélaïde,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren Eugenio de March, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av en del av kommissionens beslut 94/871/EG av den 21 december 1994 om avslutning av medlemsstaternas räkenskaper över de utgifter för räkenskapsåret 1991 som finansieras av garantisektionen vid Europeiska utvecklings-och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT nr L 352, s. 82),

meddelar

* Rättegångsspråk: italienska.

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden på fjärde avdelningen, J. L. Murray, tillförordnad avdelningsordförande på sjätte avdelningen, samt domarna P. J. G. Kapteyn (referent), G. Hirsch, H. Ragnemalm och R. Schintgen,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 12 september 1996,

och efter att den 26 september 1996 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Republiken Italien har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 10 mars 1995, med stöd av artikel 173 i EG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av en del av kommissionens beslut 94/871/EG av den 21 december 1994 om avslutning av medlemsstaternas räkenskaper över de utgifter för räkenskapsåret 1991 som finansieras av garantisektionen vid Europeiska utvecklings-och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT nr L 352, s. 82, nedan kallat det ifrågasatta beslutet) i den utsträckning som kommissionen vid fastställandet av de sammanlagda utgifter som skall finansieras av EUGFJ har vidtagit finansiella rättelser till nackdel för Italien genom att undanta en summa på 103 161 493 560 LIT som motsvarar utgifterna för anskaffning av mjölkkvoter inom ramen för ett program för omstrukturering av mjölkproduktion.

Tillämpliga bestämmelser

2 Genom rådets förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT nr L 90, s. 10) infördes ett system med tilläggsavgifter vilket blev tillämpligt den 2 april 1984. I artikel 4.1 a i rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna bestämmelser för tillämpningen av den avgift som avses i artikel 5c i rådets förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT nr L 90, s. 13) [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå] föreskrivs att medlemsstaterna, för att slutföra omstruktureringen av denna produktion, kan bevilja ersättning till producenter som åtar sig att lägga ned sin mjölkproduktion.

3 Genom rådets förordning (EEG) nr 1183/90 av den 7 maj 1990 om ändring av förordning (EEG) nr 857/84 [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå] (EGT nr L 119, s. 27) infördes åtgärder till förmån för små företag inom mjölksektorn för att få dem att tillsammans komma till en produktionsnivå som är bättre anpassad till marknadsvillkoren.

4 Genom förordning nr 1183/90 infördes artikel 3c i förordning nr 857/84. I denna bestämmelse föreskrivs att de producenter vilkas individuella referenskvantitet inte överstiger 60 000 kg, eller 100 000 kg i bergsområden, i början av den sjunde tolvmånadersperioden för tillämpning av systemet med tilläggsavgifter hade möjlighet att erhålla ytterligare referenskvantiteter, förutsatt att de inte skulle begära att få omfattas av något program för nedläggning av mjölkproduktion innan systemet med tilläggsavgifter upphörde att gälla vad beträffar såväl den individuella grundreferenskvantiteten som den tilläggsreferenskvantitet som har erhållits inom ramen för omstruktureringsprogrammet.

5 I det fjärde övervägandet i förordning nr 1183/90 föreskrivs att:

"[i]nom ramen för ett system för kontroll av produktionen är det endast möjligt att tilldela tilläggskvantiteter sedan de har frisläppts av andra producenter. Det finns följaktligen, särskilt i de medlemsstater i vilka en jämförelse av situationerna i de olika uppsamlingsområdena motiverar det, skäl att upprätta ett nytt gemenskapsprogram för finansiering av nedläggning av mjölkproduktion genom att de producenter som uppfyller vissa villkor avseende lämplighet beviljas en ersättning som utbetalas efter total och definitiv nedläggning av verksamheten."

6 Med beaktande av de ändringar i artikel 4 i förordning nr 857/84 som gjordes genom förordning nr 1183/90 har gemenskapens finansiering av programmet för omstrukturering av mjölkproduktion begränsats till en kvantitet om 500 000 ton. Inom denna gräns erhöll de producenter som före den 1 november 1990 hade åtagit sig att före den 1 april 1991 totalt och definitivt lägga ned sin mjölkproduktion en ersättning om 36 ecu per 100 kg mjölk eller mjölkekvivalenter, som utbetalades som ett engångsbelopp före den 1 juli 1991.

7 I fråga om Italien slog kommissionen i ett beslut av den 25 januari 1991 fast att den kvantitet som avses i artikel 4.1 i förordning nr 857/84 skulle uppgå till 164 100 ton.

8 Kommissionens förordning (EEG) nr 1546/88 av den 3 juni 1988 om tillämpningsföreskrifter för den tilläggsavgift som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 (EGT nr L 139, s. 12) [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå] ändrades genom kommissionens förordning (EEG) nr 2138/90 av den 25 juli 1990 (EGT nr L 195, s. 23) [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå]. Därigenom infördes artikel 3b i förordning nr 1546/88. Enligt punkt 1 i denna artikel skulle medlemsstaten senast den 1 juni 1991 underrätta de producenter som avses i artikel 3c.1 eller 3c.3 i förordning nr 857/84 om den tilläggskvantitet som tilldelats dem.

9 I artiklarna 2 och 3 i rådets förordning (EEG) nr 729/90 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT nr L 94, s. 13) föreskrivs att endast de utgifter som har uppkommit i enlighet med gemenskapsbestämmelserna inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaden skall belasta EUGFJ.

10 Enligt artikel 4.1b, som infördes i förordning nr 857/84 genom förordning nr 1183/90, skall gemenskapens finansiering av programmet för omstrukturering av mjölkproduktion betraktas som en intervention i den mening som avses i artikel 3 i förordning nr 729/70.

11 Enligt artikel 8 i kommissionens förordning (EEG) nr 1723/72 av den 26 juli 1972 om avslut av räkenskaper gällande garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EGT nr L 186, s. 1) skall det beslut om avslut av räkenskaper som avses i artikel 5.2 b i förordning nr 729/70 bland annat omfatta fastställande av de sammanlagda utgifter som varje medlemsstat haft under det aktuella året och som skall belasta garantisektionen vid EUGFJ.

Det ifrågasatta beslutet

12 Det framgår av sammanfattningen av resultaten av de kontroller över avslut av räkenskaper som garantisektionen vid EUGFJ har genomfört den 21 december 1994 beträffande räkenskapsåret 1991 att Italien hade återköpt 163 592 ton kvoter för sammanlagt 103 161 493 560 LIT inom ramen för det omstruktureringsprogram som infördes genom förordning nr 1183/90. I denna rapport vägrade kommissionen att debitera EUGFJ beloppet, eftersom "Italien vid tidpunkten inte tillämpade systemet med mjölkkvoter och i synnerhet inte hade tilldelat de referenskvantiteter som skulle ha inneburit ett genomförande av återköpsprogrammet och ... Italien har för övrigt underlåtit att omfördela de berörda kvantiteterna till de producenter som anges i artikel 3 i förordning (EEG) nr 857/84".

13 Kommissionen fattade den 21 december 1994 det ifrågasatta beslutet.

Grunderna för talan

14 Enligt den italienska regeringen har kommissionen genom att vägra debitera EUGFJ beloppet på 103 161 493 560 LIT (nedan kallat beloppet i fråga) överträtt artiklarna 1, 3 och 5 i förordning nr 729/70, artikel 8 i förordning nr 1723/72 samt artikel 4 i förordning nr 857/84, gjort sig skyldig till maktmissbruk samt åsidosatt den motiveringsskyldighet som föreskrivs i artikel 190 i EG-fördraget.

15 Av akten framgår att den italienska regeringen med stöd av dessa grunder har ifrågasatt de två motiveringar som kommissionen har använt för att vägra debitera EUGFJ beloppet, nämligen det förhållandet att Republiken Italien dels inte tillämpade systemet med mjölkkvoter under räkenskapsåret 1991, dels att den inte har iakttagit skyldigheten att före den dag som slås fast i artikel 3b i förordning nr 1546/88, i dess lydelse enligt förordning nr 2138/90, omfördela de återköpta kvantiteterna till de producenter som uppfyllde villkoren.

16 Det skall inledningsvis erinras om att det framgår av en fast rättspraxis att artiklarna 2 och 3 i förordning nr 729/70 inte gör det möjligt för kommissionen att belasta EUGFJ annat än med de belopp som har utbetalats i enlighet med reglerna för de olika jordbrukssektorerna. För det fall att det enligt gemenskapslagstiftningen är tillåtet att utbetala bidrag endast på villkor att viss bevisning har framlagts eller viss kontroll har genomförts, är ett bidrag som har utbetalats i strid med detta villkor inte förenligt med gemenskapsrätten och utgifterna för detta kan således inte belasta EUGFJ (se dom av den 8 januari 1992, Italien mot kommissionen, C-197/90, Rec. s. I-1, punkt 38).

17 Domstolen har även ansett att denna restriktiva tolkning av villkoren avseende belastning av EUGFJ dessutom följer av syftet med förordning nr 729/70. Förvaltningen av den gemensamma jordbrukspolitiken på samma villkor för de ekonomiska aktörerna inom gemenskapen utgör nämligen ett hinder för att de nationella myndigheterna i en medlemsstat genom en vid tolkning av en viss bestämmelse gynnar aktörerna i denna stat till nackdel för aktörerna i de andra medlemsstaterna där en mer restriktiv tolkning bibehålls. En sådan snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaterna, som den förekommer trots tillgängliga medel för att tillförsäkra en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten i hela gemenskapen, kan inte finansieras av EUGFJ utan skall i alla händelser bekostas av den berörda medlemsstaten (dom av den 7 februari 1979, Nederländerna mot kommissionen, 11/76, Rec. s. 245, punkt 9).

Bristfällig tillämpning av systemet med mjölkkvoter

18 Det är ostridigt att systemet med mjölkkvoter inte tillämpades på något systematiskt och kontrollerbart sätt i Italien under år 1991, vilket krävs i gemenskapslagstiftningen.

19 I detta avseende har den italienska regeringen framhållit för det första att underlåtenheten att tillämpa mjölkkvoterna i alla händelser inte utgör någon relevant omständighet när det avgörs om utgifterna för återköp av individuella referenskvantiteter skall debiteras EUGFJ eller ej. Den italienska regeringen har på denna punkt gjort gällande att de medel som den har använt för återköp fullständigt har uppnått sitt syfte, eftersom de producenter som år 1991 anslöt sig till programmet för definitiv nedläggning av mjölkproduktion inte längre har producerat den kvantitet mjölk som skulle motsvara de individuella referenskvantiteter som frisläppts i enlighet med bestämmelserna i artikel 4.1 b i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt artikel 1183/90, utan har utestängts från senare tilldelning av individuella referenskvantiteter.

20 Den italienska regeringen har för det andra hävdat att när kommissionen fattade beslut av den 25 januari 1991 om den maximikvantitet som Republiken Italien kunde återköpa, invände den inte mot att Italien inte tillämpade systemet med mjölkkvoter, eller närmare bestämt, inte tillämpade det på ett riktigt sätt.

21 Den italienska regeringen har för det tredje gjort gällande att alla tvister rörande oriktig tillämpning av systemet med mjölkkvoter i Italien har lösts genom en ökning av den totala kvantitet som har tilldelats det och genom en finansiell justering som har tillämpats till följd av en politisk överenskommelse som nåddes inom rådet år 1994.

22 Dessa argument kan inte godtas.

23 Såsom framgår av det första övervägandet i förordning nr 1183/90 är syftet med omstruktureringsprogrammet för mjölkproduktion att komplettera åtgärderna till förmån för små företag för att få dem att tillsammans komma till en produktionsnivå som är bättre anpassad till marknadsvillkoren. Enligt det fjärde övervägandet i förordningen är det inom ramen för ett system för kontroll av produktionen endast möjligt att tilldela tilläggskvantiteter sedan de har frisläppts från andra producenter. Av detta följer att tillämpningen av det omstruktureringsprogram för mjölkproduktion som föreskrivs i förordning nr 1183/90 med nödvändighet förutsätter tillämpning av systemet med mjölkkvoter.

24 Det är riktigt att kommissionen när den fattade beslut av den 25 januari 1991 inte invände mot att Republiken Italien inte tillämpade systemet med mjölkkvoter eller att den inte tillämpade det på ett riktigt sätt. Det har emellertid inte bestridits att det förhållandet att Republiken Italien inte tillämpade systemet med mjölkkvoter på ett systematiskt och kontrollerbart sätt framkom först efter de undersökningar som gjordes efter den inspektion som ägde rum mellan den 27 och den 31 maj 1991.

25 Vad gäller argumentet avseende den politiska överenskommelse som nåddes inom rådet år 1994 är det tillräckligt att konstatera att denna lösning avser den tilläggsavgift som Republiken Italien inte har uppburit och inte de utgifter som har bestridits inom ramen för det omstruktureringsprogram för mjölkproduktion som föreskrivs i förordning nr 1183/90.

26 Av detta följer att kommissionen när den vägrade debitera EUGFJ beloppet i fråga med rätta grundade sig på det förhållandet att Republiken Italien inte hade tillämpat systemet med mjölkkvoter under räkenskapsåret 1991.

Underlåtenheten att omfördela de individuella referenskvantiteter som frisläppts

27 Republiken Italien har inte bestridit att den inte har omfördelat de referenskvantiteter som har frisläppts genom utbetalning av ersättningar för definitiv nedläggning av mjölkproduktion.

28 Den italienska regeringen har i detta avseende erinrat om den särskilda situation i vilken Republiken Italien befann sig i fråga om tillämpningen av systemet med mjölkkvoter. En stor skillnad uppstod år 1991 mellan den faktiska mjölkproduktionen och den nationella garantikvantiteten. Denna situation ledde till att begäran framställdes om tillstånd att komplettera gemenskapens finansiering för nedläggningsprogrammet med nationella medel för att täcka alla inlämnade begäran avseende nedläggning, motsvarande ungefär 600 000 ton.

29 Den italienska regeringen har vidare erinrat om att just denna situation ledde till att rådet i december 1992 — när den första kompromissen nåddes vad gäller ökningen av den italienska kvoten — beslutade att finansiera ett program för nedläggning av produktion för att göra det möjligt för Republiken Italien att sänka

den nationella produktionen. Enligt regeringen gör kommissionen sig skyldig till ett uppenbart maktmissbruk när den har riktat kritik mot Italien för underlåtenhet att omfördela de kvantiteter som hade återköpts i enlighet med förordning nr 857/84 medan rådet samtidigt beslutade om finansiering från gemenskapen för att sänka den italienska produktionen. Under dessa omständigheter skulle en omfördelning av de 164 100 tonnen ha medfört att problemet förvärrades. Detta är anledningen till att Republiken Italien har föredragit att avbryta omfördelningen som föreföll stå i strid med gemenskapens faktiska krav.

30 Den italienska regeringen har avslutningsvis gjort gällande att kommissionen vid ett senare tillfälle har gett tillstånd att tillfälligt upphöra med att till producenterna omfördela små kvantiteter som frisläppts inom ramen för ett senare program för nedläggning av mjölkproduktion, vilket infördes genom rådets förordning (EEG) nr 1637/91 av den 13 juni 1991 om fastställande av ersättning i samband med den minskning av referenskvantiteterna som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 och om ersättning för definitiv nedläggning av mjölkproduktion (EGT nr L 150, s. 30) och genom rådets förordning (EEG) nr 3950/92 av den 28 december 1992 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT nr L 405, s. 1).

31 Dessa argument kan inte godtas.

32 Såsom kommissionen har påpekat var syftet med det omstruktureringsprogram som föreskrivs i förordning nr 1183/90 inte att minska mjölkproduktionen utan att stödja en förbättring av de små företagens produktionsstrukturer. Enligt det tredje övervägandet i denna förordning kunde syftet med denna åtgärd uppnås endast om företagen fortsatte med mjölkproduktionen. Enligt det fjärde övervägandet i förordning nr 1183/90 är det just genom att finansiera total och definitiv nedläggning av mjölkproduktion som de individuella referenskvantiteter som således har frisläppts kan tilldelas producenterna.

33 Det är riktigt att det genom andra gemenskapsförordningar som har antagits inom ramen för systemet med mjölkkvoter har föreskrivits program för nedläggning av produktion i syfte att minska mjölkproduktionen. Så var emellertid inte fallet med det omstruktureringsprogram som infördes genom förordning nr 1183/90, i vilken finansiering för nedläggning av produktion endast föreskrivs som ett medel för att erhålla de tilläggskvantiteter som de små producenterna har behov av.

34 Det förhållandet att mjölkproduktionen i Italien under år 1991 avsevärt överskred den totala kvantitet som hade tilldelats denna medlemsstat i enlighet med kvotsystemet kan inte utgöra en grund för ensidigt avbrott i omfördelningen av individuella referenskvantiteter som frisläppts i enlighet med det omstruktureringsprogram som infördes genom förordning nr 1183/90. De italienska myndigheterna borde i varje fall ha vänt sig till kommissionen, om de avsåg att omfördela frisläppta kvantiteter i strid med gemenskapens syfte med systemet med mjölkkvoter.

35 Av detta följer att Republiken Italien har brutit mot artikel 3c i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 1183/90, och artikel 3b i förordning nr 1546/88, i dess lydelse enligt förordning nr 2138/90, genom att inte inom den föreskrivna fristen ha omfördelat de frisläppta individuella referenskvantiteterna. Kommissionen har följaktligen — genom att vägra debitera EUGFJ beloppet i fråga — med rätta grundat sig på det förhållandet att Republiken Italien inte har uppfyllt skyldigheten att före den dag som slås fast i artikel 3b i förordning nr 1546/88 omfördela de återköpta kvantiteterna till producenter som uppfyllde villkoren.

36 Av redogörelsen ovan följer att talan i sin helhet skall ogillas.

Rättegångskostnader

37 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet, skall denna förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Republiken Italien förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Murray Kapteyn Hirsch

Ragnemalm Schintgen

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 5 december 1996.

R. Grass G.F. Mancini

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen