DOMSTOLENS DOM
25. november 1987 *

I sag 343/85,

Den Italienske Republik, ved Luigi Ferrari Bravo, leder af afdelingen Contenzioso diplomatico, som befuldmægtiget, bistået af Avvocato dello Stato Oscar Fiumara, og med valgt adresse i Luxembourg på den italienske ambassade,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved Alberto Prozzillo, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 85/460 af 28. august 1985 om afslutning af de af Den Italienske Republik forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1981, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT L 267, s. 35),

har

DOMSTOLEN,

sammensat af afdelingsformanden G. Bosco som fungerende præsident, afdelingsformanden G. C. Rodríguez Iglesias, dommerne T. Koopmans, K. Bahlmann, R. Joliet, T. F. O'Higgins og F. Schockweiler,

generaladvokat: J. L. da Cruz Vilaça
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

* Processprog: Italiensk.

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 20. maj 1987,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. september 1987,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 15. november 1985, har Den Italienske Republik i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 85/460 af 28. august 1985 om afslutning af de af Den Italienske Republik forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1981, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT L 267, s. 35).

2 Den Italienske Republik har påstået beslutningen annulleret, for så vidt Kommissionen herved afviste at lade EUGFL afholde følgende udgifter:

— 677 198 690 LIT til støtte til opkøbt skummetmælkspulver;

— 3 727 116 185 LIT til støtte til forbruget af olivenolie;

— 2 694 251 820 og 145 345 970 LIT til kompensation for tilbagetrækning af fiskerivarer fra markedet, og

— 761 886 150 LIT vedrørende monetære udligningsbeløb.

3 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

A —Støtte til opkøbt skummetmælkspulver

4 Parterne er her uenige om, hvilket tidspunkt, der skal lægges til grund ved beregningen af støtten til skummetmælkspulver, når pulveret anvendes til fremstilling af foder. Spørgsmålet er navnlig, om det er den dag, da skummetmælkspulveret købes, der skal lægges til grund eller den dag, da det forarbejdes, i det særlige tilfælde, hvor den erhvervsdrivende af interventionsorganet i sit eget land køber skummetmælkspulver, der stammer fra interventionslagre i en anden medlemsstat.

5 I 1978 besluttede Rådet at stille en del af de lagre af skummetmælkspulver, som var opkøbt i andre medlemsstater, til rådighed for det italienske interventionsorgan. De nærmere bestemmelser om overførsel af den sidste del af den nævnte mængde, som omtvistes i nærværende sag, fastsattes i Kommissionens forordning nr. 516/80 af 29. februar 1980 om overførsel af skummetmælkspulver til det italienske interventionsorgan (EFT L 58, s. 51). I henhold til forordningen nedsættes den pris, køberen betaler til det italienske interventionsorgan, med det støttebeløb, der er omhandlet i artikel 10 i Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169). Efter nævnte bestemmelse ydes der støtte til skummetmælkspulver, der er blevet fremstillet inden for Fællesskabet og anvendes til foder.

6 Det er under sagen oplyst, at med hensyn til skummetmælkspulver, som stammer fra offentlige lagre og er solgt i henhold til forordning nr. 516/80, har de pågældende erhvervsdrivende fået udbetalt en supplerende støtte svarende til forskellen mellem støttebeløbet på det tidspunkt, da kontrakten blev indgået, og det beløb, der var gældende, da produktet blev forarbejdet. Kommissionen fandt, at udbetalingen af en sådan supplerende støtte ikke var i overensstemmelse med gældende fællesskabsretlige bestemmelser, og at beløbet følgelig ikke kunne afholdes af EUGFL.

7 Den italienske regering har først anført, at reglerne om støtte til skummetmælkspulver, der anvendes til fremstilling af foderblandinger, findes i Kommissionens forordning nr. 1725/79 af 26. juli 1979 om nærmere regler for støtte til skummetmælk, der forarbejdes til foderblandinger, og til skummetmælkspulver til kalvefoder (EFT L 199, s. 1). Forordningens artikel 9 bestemmer, at støttebeløbet er det

beløb, der er gældende den dag, hvor skummetmælken eller skummetmælkspulveret denatureres, eller den dag, hvor det forarbejdes til foderblandinger. Efter den italienske regerings opfattelse angiver bestemmelsen således udtrykkeligt, hvilken dag, der skal lægges til grund ved beregningen af støtten, mens der ikke er hjemlet undtagelser i det særlige tilfælde, hvor der er tale om forarbejdning af skummetmælkspulver, der er solgt af interventionsorganerne.

8 Heroverfor har Kommissionen anført, at den af den italienske regering påberåbte artikel 9 i forordning nr. 1725/79 kun regulerer spørgsmålet om støtte, såfremt en erhvervsdrivende har købt skummetmælkspulver på det frie marked i sit eget land. Såfremt det er købt på det frie marked i en anden medlemsstat, er det Kommissionens forordning nr. 1624/76 af 2. juli 1976 (EFT L 180, s. 9), der finder anvendelse; i henhold hertil kan støtten på visse betingelser udbetales forud til eksportøren; i så fald er støttebeløbet det beløb, der er gældende den dag, da toldformaliteterne afsluttes, men i henhold til forordningens artikel 8, stk. 2, kan der udbetales et supplerende beløb til den erhvervsdrivende, der foretager forarbejdningen, såfremt støtten udtrykt i national valuta er steget mellem ovennævnte dag og den dag, da forarbejdningen foretages. Ifølge Kommissionen finder en anden ordning anvendelse, såfremt den erhvervsdrivende køber skummetmælkspulveret af interventionsorganet, jfr. Kommissionens forordning nr. 2213/76 af 10. september 1976 (EFT L 249, s. 6); i så fald er den støtte, der ydes til skummetmælkspulver, der forarbejdes til foder, den samme som ved køb på det frie marked.

9 Ifølge Kommissionen finder ingen af ovennævnte tre ordninger anvendelse i det særlige tilfælde, hvor den erhvervsdrivende af interventionsorganet i sit eget land køber skummetmælkspulver, der er opkøbt af en anden medlemsstat. Med regelmæssige mellemrum er der blevet fastsat bestemmelser om overførsel af interventionslagre fra en anden medlemsstat til Italien, idet der ikke her findes lagre af skummetmælkspulver. Da der ikke foreligger udtrykkelige bestemmelser om, hvilken dag der skal lægges til grund ved beregningen af støtten, må det almindelige princip finde anvendelse, hvorefter retsvirkningerne af en retsakt afhænger af de bestemmelser, der er gældende på det tidspunkt, da retsakten opstår, hvilket i den foreliggende sag må være købstidspunktet. Når forordning nr. 516/80, som vedrører overførsel af skummetmælkspulver til det italienske interventionsorgan, i et sådant tilfælde bestemmer, at den pris, den erhvervsdrivende betaler til interventions-

organet, skal nedsættes med støttebeløbet, er det ud fra antagelsen af, at det er købstidspunktet, der er afgørende for beregningen af støtten.

10 Det bemærkes, at som anført af Kommissionen er det tidspunkt, der skal lægges til grund ved beregning af støtten, den dag, da skummetmælkspulveret forarbejdes, når den erhvervsdrivende har købt det på det frie marked i sit eget land, jfr. en udtrykkelig bestemmelse i forordning nr. 1725/79; det samme er tilfældet, såfremt produktet sælges af samme lands interventionsorgan, hvilket fremgår af en bestemmelse, der henviser til ordningen vedrørende køb på det frie marked. Der gælder andre regler, såfremt skummetmælkspulveret købes på det frie marked i en anden medlemsstat, men der udbetales supplerende støtte, hvis støtten er højere den dag, da produktet forarbejdes, jfr. en udtrykkelig bestemmelse i forordning nr. 1624/76. Derimod findes der ingen bestemmelser om det særlige tilfælde, hvor skummetmælkspulveret stammer fra interventionslagre i en anden medlemsstat.

11 Af de gældende bestemmelser, set under ét, kan der herefter udledes den almindelige regel, at støtten til skummetmælkspulver skal beregnes på grundlag af forholdene, som de er på det tidspunkt, da forarbejdningen finder sted, idet der dog kan ydes supplerende støtte, såfremt en tidligere udbetalt støtte indebar et lavere beløb.

12 Da der ikke findes bestemmelser om det modsatte, må samme regel finde anvendelse, såfremt den erhvervsdrivende af interventionsorganet i sit eget land har købt skummetmælkspulver, der stammer fra interventionslagre i en anden medlemsstat, medmindre de konkrete omstændigheder klart peger i retning af, at et andet tidspunkt skal lægges til grund. Sådanne omstændigheder findes imidlertid ikke at foreligge i den konkrete sag.

13 Kommissionen har i den forbindelse anført, at den erhvervsdrivende i så fald har visse fordele, som ikke findes i andre tilfælde, hvor skummetmælkspulver købes med henblik på forarbejdning; således skal den erhvervsdrivende ikke afholde transportomkostningerne for pulveret, hvilket han ellers skal, såfremt købet foretages i henhold til forordning nr. 1624/76; ligeledes får den erhvervsdrivende støtten udbetalt øjeblikkeligt, hvilket ikke er tilfældet for den erhvervsdrivende, der køber skummetmælkspulver på det frie marked i sit eget land.

14 Sådanne omstændigheder kan imidlertid ikke begrunde en anden beregningsmetode. Således varierer transportomkostningerne stærkt i de forskellige situationer; navnlig medfører køb på det frie marked i den erhvervsdrivendes eget land ikke nødvendigvis høje transportomkostninger. Støtten udbetales ganske vist ikke øjeblikkeligt, når den erhvervsdrivende køber produktet på det frie marked, men den er dog hjemlet inden for rammerne af anvendelsesområdet for forordning nr. 1624/76. Selv om de forskellige situationer rummer fordele og ulemper for de erhvervsdrivende, kan det derfor ikke hævdes, at kun det tilfælde, der behandles i den foreliggende sag, afviger væsentligt fra de andre situationer.

15 Den almindelige regel med hensyn til det tidspunkt, der er afgørende ved beregningen af støtten, findes herefter at måtte anvendes. De af den italienske regering fremførte klagepunkter må derfor lægges til grund.

16 Den omtvistede beslutning vil således være at annullere, for så vidt angår beløbet på 677 198 690 LIT til støtte til opkøbt skummetmælkspulver.

B — Støtte til forbruget af olivenolie

17 Artikel 8 i Rådets forordning nr. 3089/78 af 19. december 1978 om fastsættelse af almindelige bestemmelser vedrørende støtte til forbruget af olivenolie (EFT L 369, s. 12) bestemmer, at støtten udbetales, når kontrolorganet, udpeget af den medlemsstat, hvori emballeringen foretages, har fastslået, at betingelserne for at yde støtte er opfyldt, men at støtten kan udbetales, så snart støtteansøgningen indgives, under forudsætning af, at der stilles tilstrækkelig sikkerhed. I Kommissionens forordning nr. 557/79 af 23. marts 1979 (EFT L 73, s. 13), senere erstattet af Kommissionens forordning nr. 3172/80 af 5. december 1980 (EFT L 331, s. 27), fastsattes gennemførelsesbestemmelser for ordningen vedrørende støtte til forbruget af olivenolie. I henhold til de to forordninger skal medlemsstaten udbetale støtten inden 150 dage efter ansøgningens indgivelse.

18 Den italienske regering har anført, at Kommissionen oprindelig, efter at have foretaget visse regnskabsmæssige undersøgelser, havde afslået EUGFL-finansiering af betydelige beløb med henvisning til, at fristen på 150 dage fra ansøgningens indgi-

velse ikke var overholdt. Senere ændrede Kommissionen sin beslutning, men fastholdt dog afvisningen med hensyn til de støttebeløb, som havde givet anledning til anlæg af forvaltnings- og retssager mod de pågældende virksomheder som følge af konstaterede uregelmæssigheder. Ifølge den italienske regering har den omstændighed, at der er anlagt straffesager eller forvaltningssager, ingen betydning for spørgsmålet om EUGFL-finansiering.

19 Heroverfor har Kommissionen anført, at såfremt støtten udbetales tidligere, skal sikkerhedsstillelsen frigives inden for den frist, der er fastsat for den endelige udbetaling af støtten, dvs. 150 dage, og at den nødvendige kontrol følgelig skal foretages inden for den samme frist. Den omstændighed, at de italienske myndigheder ikke har overholdt fristen, har således medført, at de pågældende transaktioner ikke er i overensstemmelse med fællesskabsreglerne. Kommissionen havde imidlertid undtagelsesvis anerkendt EUGFL-finansiering, hvis det på grundlag af en efterfølgende kontrol havde vist sig, at transaktionen var forskriftsmæssig; den havde kun afvist de tilfælde, hvor der uanset grunden ingen kontrol havde fundet sted.

20 Det bemærkes, at den italienske regering har anerkendt, at den nødvendige kontrol ikke er foretaget inden for de frister, der er fastsat i fællesskabsreglerne. Udbetalingen af den pågældende støtte har således ikke været i overensstemmelse med betingelserne i de nævnte regler. Det er herved uden betydning, at Kommissionen i et vist antal konkrete tilfælde valgte at anerkende EUGFL-finansiering.

21 Den italienske regering har desuden subsidiært gjort gældende, at Kommissionen kunne have afventet udfaldet af de sager, der var anlagt mod forskellige virksomheder, inden den tog endelig stilling, og at regeringen havde tilstillet Kommissionen yderligere oplysninger, som den havde afvist at tage hensyn til.

22 Ovennævnte argumenter ændrer intet ved vurderingen af spørgsmålet om støtteudbetalingernes lovlighed. I øvrigt bemærkes, som Kommissionen med rette har fremhævet, at kontrolforanstaltninger, der ikke gennemføres inden for de fastsatte frister, kan blive umulige at gennemføre efter en vis tid, f. eks. på grund af, at den pågældende virksomhed er ophørt, eller bogholderbilag ikke længere kan tilvejebringes osv. Det må desuden lægges til grund, at brevvekslingen mellem den italienske regering og Kommissionen ikke gav tilstrækkeligt præcise oplysninger til,

at Kommissionen kunne foretage nye beregninger af de støttebeløb, som skulle afvises fra EUGFL-finansiering.

23 Klagepunkterne vedrørende støtte til forbruget af olivenolie kan følgelig ikke lægges til grund.

C — Kompensation for tilbagetrækning af fiskerivarer fra markedet

24 Det fremgår af sagen, at Kommissionen har afvist at lade EUGFL afholde samtlige de udgifter, der var anmeldt af producentsammenslutningen inden for fiskerisektoren i Porto Garibaldi, Domar, idet der overhovedet ikke var foretaget en gyldig kontrol af den pågældende sammenslutnings transaktioner, og de udgifter, der var anmeldt af producentsammenslutningen San Marco di Chioggia, idet det var tvivlsomt, om den havde fungeret som en egentlig sammenslutning.

25 Det er under sagen oplyst, at der i begyndelsen af 1984 — efter at Guardia di Finanza havde foretaget forskellige undersøgelser — blev indgivet politianmeldelse for bedrageri og andre lovovertrædelser mod lederne af producentsammenslutningen Domar, idet disse ulovligt havde fået udbetalt eller forsøgt at få udbetalt fællesskabsmidler for tilbagetrækning af fiskerivarer fra markedet i perioden 1978-1982. Tiltalen blev udvidet til også at omfatte medlemmerne af det lokale kontroludvalg, der skulle kontrollere, at de pågældende varer også faktisk var trukket tilbage fra markedet.

26 Herefter foretog EUGFL's tjenestegrene en inspektion af San Marco, der er et datterselskab af Domar. Det viste sig da, at sammenslutningen ikke havde nogen ansatte, og at den hverken havde kontorer, lagre eller andre faciliteter, der er nødvendige, for at en producentsammenslutning kan fungere; det kom i øvrigt frem, at de af sammenslutningen opfiskede mængder og tilbagetrækningerne fra markedet var unormalt høje.

27 Den italienske regering har anført, at Kommissionen med urette har afvist at lade EUGFL afholde de omtvistede udgifter, og dette af to grunde. For det første var

der ikke konstateret nogen uregelmæssighed, der kunne tilregnes den italienske forvaltning eller andre statslige organer, idet Den Italienske Republik ikke kan holdes ansvarlig for, at fysiske personer, der er pålagt kontrolopgaver, handler svigagtigt. Dernæst har de tiltalte i straffesagerne nægtet sig skyldige i de forhold, de er tiltalt for; da straffesagen fortsat verserer, kan det ikke lægges til grund, at de har udvist forsømmelse, idet spørgsmålet ikke er endelig afgjort i retslig henseende.

28 De nævnte argumenter kan ikke lægges til grund. De udbetalte kompensationsbeløb for tilbagetrækning af fiskeriarer fra markedet kan ikke finansieres af EUGFL, når der ikke over for den pågældende producentsammenslutning er foretaget den i EF-ordningen fastsatte kontrol. Således bestemmer artikel 8 i Kommissionens forordning nr. 2062/80 af 31. juli 1980 om forudsætninger for og fremgangsmåde ved ved anerkendelse og tilbagekaldelse af anerkendelse af producentorganisationer og sammenslutninger af sådanne inden for fiskerierhvervet (EFT L 200, s. 82), at »medlemsstaterne kontrollerer løbende de anerkendte producentorganisationers og sammenslutningers virksomhed«, idet de navnlig skal påse, at betingelserne for disses anerkendelse og de afsætningsregler, de skal fastsætte, er overholdt.

29 Det afgørende er herefter ikke, om det kunne bevises, at de pågældende producentsammenslutninger havde handlet misligt på det tidspunkt, da den anfægtede beslutning blev udstedt, men om de nævnte sammenslutningers virksomhed til stadighed havde været underkastet kontrol. Det fremgår af sagen, at det udvalg, der var nedsat for at kontrollere Domar, ikke havde fungeret, og at der ikke havde været gennemført nogen anden form for kontrol, og at der ikke var foretaget nogen form for kontrol af San Marco.

30 For så nærmere angår de udgifter, sammenslutningen San Marco har anmeldt, har den italienske regering endvidere anført, at en ny undersøgelse havde vist, at de begåede uregelmæssigheder havde været ubetydelige, og at sammenslutningens struktur kunne gøres lovformelig relativt hurtigt. Sådanne omstændigheder kan imidlertid ikke påvirke spørgsmålet om den anfægtede beslutnings lovlighed, idet den italienske regering ikke har bestridt de faktiske omstændigheder, Kommissionens tjenestegrene har fastslået.

31 Klagepunkterne vedrørende kompensation for tilbagetrækning af fiskerivarer fra markedet kan følgelig ikke lægges til grund.

D — De monetære udligningsbeløb

32 Den italienske regering har anført, at Italien efter Kommissionens opfattelse skal afholde en udgift svarende til de monetære udligningsbeløb, den ikke har krævet tilbagebetalt af to virksomheder, Cerealmangimi og Italgrani. De nævnte to virksomheder har ifølge det oplyste anlagt sag til prøvelse af Kommissionens beslutning om at afvise deres krav, og herunder nedlagt påstand om, at der ikke efterfølgende kan foretages tilbagesøgning af de monetære udligningsbeløb. Ifølge den italienske regering burde Kommissionen have set bort fra det pågældende beløb i forbindelse med afslutningen af regnskaberne for regnskabsåret 1981 eller i det mindste udsætte sin afgørelse, indtil Domstolen har afsagt dom.

33 Kommissionen har påpeget, at den anfægtede beslutning indeholder et generelt forbehold med hensyn til, hvilke konsekvenser Kommissionen skulle drage i forbindelse med en senere regnskabsafslutning som følge af domme, der afsiges af Domstolen i sager, der stadig verserer.

34 På grundlag af det af parterne anførte findes denne del af sagen at være uden genstand, idet Kommissionen har forpligtet sig til at ændre sin beslutning vedrørende afslutningen af regnskaberne, såfremt Domstolen måtte kende beslutningen om efteropkrævning af de pågældende monetære udligningsbeløb ugyldig.

35 Kommissionens beslutning 85/460 om afslutning af de af Den Italienske Republik forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1981, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, vil herefter være at annullere, for så vidt Kommissionen herved afviste at lade EUGFL afholde en udgift på 677 198 690 LIT til støtte til opkøbt skummetmælkspulver, mens sagsøgte i øvrigt frifindes.

Sagens omkostninger

36 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger. Ifølge samme artikels stk. 3, første afsnit, kan Domstolen imidlertid ophæve sagsomkostningerne helt eller delvis, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Kommissionens beslutning 85/460 af 28. august 1985 om afslutning af de af Den Italienske Republik forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1980, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT L 267, s. 35) annulleres, for så vidt Kommissionen herved afviste at lade EUGFL afholde en udgift på 677 198 690 LIT til støtte til opkøbt skummetmælkspulver.**

2) **I øvrigt frifindes sagsøgte.**

3) **Hver part bærer sine omkostninger.**

Bosco Rodríguez Iglesias Koopmans

Bahlmann Joliet O'Higgins Schockweiler

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. november 1987.

Fungerende præsident

P. Heim

Justitssekretær

G. Bosco

Afdelingsformand