DOMSTOLENS DOM
28. januar 1986 *

I sag 130/84

Den italienske Republik, ved Luigi Ferrari Bravo, leder af Servizio del contenzioso diplomatico, som befuldmægtiget, bistået af Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, og med valgt adresse i Luxembourg på den italienske ambassade,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Alberto Prozzillo, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos George Kremlis, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 84/203 af 8. februar 1984 om afslutning af de af Den italienske Republik forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1979, der er finansieret gennem Den europæiske udviklings- og garantifond for Landbruget, garantisektionen (EFT L 110, s. 15),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformanden K. Bahlmann, dommerne G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, Y. Galmot og T. F. O'Higgins,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn,
justitssekretær: P. Heim

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 23. oktober 1985,

afsagt følgende

* Processprog: Italiensk.

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 16. maj 1984, har Den italienske Republik i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 84/203 af 8. februar 1984 om afslutning af de af Den italienske Republik forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1979, der er finansieret gennem Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, garantisektionen (EFT L 110, s. 15), for så vidt som Kommissionen herved afviste at lade EUGFL afholde en udgift på 1 621 239 160 LIT til dækning af udligningstilskud til producentorganisationer for frugt og grønsager.

2 Rådets forordning nr. 1035/72 af 18. maj 1972 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager (EFT 1972 II, s. 423) bestemmer i artikel 13, at der på initiativ af frugt- og grønsagsproducenterne kan oprettes producentorganisationer, hvis formål er at fremme koncentrationen af udbudet samt reguleringen af producentpriserne med hensyn til et eller flere af de i forordningen nævnte produkter, og at stille passende tekniske hjælpemidler til de pågældende produkters emballering og afsætning til rådighed for de producenter, som er indtrådt i organisationen. Ifølge bestemmelsen indebærer sådanne producentorganisationer, at de tilsluttede producenter er forpligtet til at afsætte den samlede produktion af det eller de produkter, med hensyn til hvilket eller hvilke de har tilsluttet sig organisationen, gennem denne, idet organisationen dog kan bemyndige producenterne til med hensyn til visse mængder at se bort fra denne forpligtelse, samt til med hensyn til produktion og afsætning at anvende de regler, som producentorganisationen har vedtaget for at forbedre produkternes kvalitet og tilpasse udbudet til markedets behov.

3 I henhold til forordningens artikel 14 kan medlemsstaterne yde støtte til producentorganisationerne i de første tre år efter deres oprettelse for at fremme deres oprettelse og lette deres virksomhed, på betingelse af, at disse organisationer frembyder

tilstrækkelig garanti med hensyn til deres virksomheds varighed og effektivitet. Desuden yder medlemsstaterne i henhold til forordningens artikel 18 udligningstilskud til de producentorganisationer, der foretager interventioner inden for rammerne af den i artikel 15 fastsatte tilbagekøbsordning vedrørende de tilsluttede medlemmers produkter. Finansieringen af de således afholdte udgifter påhviler EUGFL, garantisektionen.

4 Tvisten vedrører udligningstilskud, som den italienske regering har udbetalt fire producentorganisationer, som efter Kommissionens opfattelse ikke opfylder de i forordning nr. 1035/72 fastsatte betingelser. De nævnte organisationer er Associazione di zona fra produttori ortofrutticoli delle provincie di Matera e Potenza, Associazione di zona fra produttori di agrumi delle provincie di Catanzaro, Cosenza e Reggio Calabria, Associazione interprovinciale produttori agrumicoli ed ortifrutticoli »AIPAO« (Catania) og Associazione consorzio provinciale cooperative agricole »ETNA« (Catania).

5 I den sammenfattende rapport vedrørende 1978-1979, som er udarbejdet af Kommissionens tjenestegrene efter drøftelser med repræsentanter for de kompetente nationale myndigheder, fremhæves det, at Kommissionen i forbindelse med afslutningen af regnskaberne for regnskabsårene 1973-1977 tog forbehold over for refusionsberettigelsen af visse udgifter anmeldt i forbindelse med tilbagekøb af frugt og grønsager i Italien, indtil resultaterne af den undersøgelse, som foretoges af Kommissionens tjenestemænd og de italiënske myndigheder i forening forelå. På grundlag af den nævnte undersøgelse fastslog Kommissionen, at der ud af de 82 producentorganisationer, der var blevet foretaget undersøgelse af, var fire organisationer, som ikke opfyldte EF-bestemmelserne. Udligningstilskud vedrørende tilbagekøb kunne imidlertid kun ydes de organisationer, hvis virksomhed var i overensstemmelse med forordning nr. 1035/72.

6 I den sammenfattende rapport hedder det videre, at de italienske myndigheder havde besluttet at trække anerkendelsen af de pågældende fire organisationer tilbage, idet en sådan anerkendelse efter italiensk lovgivning er nødvendig for at få udbetalt de i forordning nr. 1035/72 nævnte støttebeløb og udligningstilskud. De italienske myndigheder fandt imidlertid, at de pågældende fire organisationer måtte anses at have været berettiget til at udføre deres vedtægtsmæssige virksomhed, indtil deres anerkendelse blev trukket tilbage, hvilket skete i juli 1981 og september 1982, og at de derfor kunne få udbetalt udligningstilskud med hensyn til de foregående år. De italienske myndigheder var af den opfattelse, at man ikke efterfølgende kan bestride lovligheden af den udførte virksomhed eller de dermed forbundne udgifters refusionsberettigelse i EUGFL. Kommissionens tjenestegrene

var ikke enige heri, idet fællesskabsstøtte efter deres opfattelse kun kan udbetales, hvis modtageren opfylder betingelserne for udbetaling af støtten.

7 I stævningen har den italienske regering først gjort gældende, at de i artikel 13 i forordning nr. 1035/72 angivne betingelser var opfyldt for hver af de fire nævnte organisationer. Det kritiseres navnlig i den forbindelse, at Kommissionen undlod at foretage nye undersøgelser vedrørende de nævnte fire organisationer, mens andre italienske producentorganisationer gentagne gange blev underkastet undersøgelser, på grundlag af hvilke det i sidste ende kunne fastslås, at disses virksomhed var i overensstemmelse med EF-bestemmelserne. Den italienske regering har dernæst fremhævet, at tilbagekaldelsen af anerkendelsen er indtrådt efter udløbet af de regnskabsår, som den foreliggende sag drejer sig om, og at de tilbagekøbstransaktioner, som de pågældende fire organisationer udførte i årene forud for tilbagekaldelsen, derfor stadig var i overensstemmelse med EF-forordningen.

8 Til det første punkt har den italienske regering yderligere anført, at Kommissionen med hensyn til de nævnte fire organisationer oprindeligt havde lagt til grund, at enhver producentorganisation skulle koncentrere udbudet af de tilsluttede medlemmers produkter og selv afsætte produkterne. Kommissionen fastholdt imidlertid ikke dette synspunkt, idet den i sidste ende tiltrådte, at produkterne kunne afsættes af producenterne selv, når blot de af organisationen fastsatte betingelser blev overholdt. Da dette er tilfældet, har de pågældende fire organisationers virksomhed været i overensstemmelse med artikel 13 i forordning nr. 1035/72. Under alle omstændigheder har de tilbagekøbstransaktioner, for hvilke der blev ydet udligningstilskud, fuldt ud bidraget til gennemførelsen af de mål, forordningen har for øje.

9 Kommissionen har først givet udtryk for overraskelse over den italienske regerings synspunkter, idet denne selv har trukket anerkendelsen af de fire organisationer tilbage med den begrundelse, at de ikke opfyldte betingelserne for, at de kunne »styre afviklingen af deres administrative opgaver«. Kommissionen har anerkendt, at den i visse tilfælde har ændret sit oprindelige standpunkt efter at være blevet opmærksom på, at anvendelse i fuldt omfang af de i forordningen opstillede kriterier i situationer, der er stærkt forskellige i forskellige områder inden for Fællesskabet, kun kunne ske gradvist. Kommissionen har dog fastholdt, at tilbagekøbstransaktioner kun kan finansieres af Fællesskabet, hvis de er et led i en mere omfattende virksomhed, som har til formål at forbedre markedet, idet forordning nr. 1035/72 indeholder en række bestemmelser vedrørende producentorganisationer.

10 Kommissionen har i den forbindelse påpeget, at forordningens artikel 15 bestemmer, at de tilsluttede producenter til finansiering af tilbagekøbstransaktionerne skal oprette en interventionsfond, hvis midler tilvejebringes ved afgifter på de mængder, som udbydes til salg. Efter fællesskabsbestemmelserne er der således en snæver sammenhæng mellem de forskellige aktiviteter, som organisationerne udfolder, og hvorved de skal søge at forbedre produkternes kvalitet, koncentrere afsætningstransaktionerne og i særlige tilfælde foretage tilbagekøb af produkter og finansiere dette ved hjælp af en del af det ved salget indkomne beløb. Kun organisationer, som udfolder alle de nævnte aktiviteter, er behørige efter fællesskabsretten, og organisationer, som kun foretager tilbagekøb, således som det er tilfældet med hensyn til de nævnte fire organisationer, er ikke omfattet af denne kategori.

11 Det bemærkes, at det af den i sagen fremlagte brevveksling mellem den italienske regering og Kommissionen fremgår, at parterne på det pågældende tidspunkt var enige om, at visse italienske producentorganisationer, herunder de i sagen omhandlede fire, ikke opfyldte EF-bestemmelsernes betingelser. Navnlig har deres virksomhed været ufuldstændig i den forstand, at de gennemførte tilbagekøbstransaktioner for frugt og grønsager, men ikke udfoldede nogen anden virksomhed. Således fastslår den italienske regering i skrivelse af 27. maj 1980, hvori den giver en redegørelse vedrørende den undersøgelse, den har foretaget hos producentorganisationerne, at virksomheden for fem organisationers vedkommende, herunder de fire, som nærværende sag drejer sig om, har været mangelfuld på grund af utilstrækkelig rationalisering af afsætningen, idet organisationerne ikke har været i stand til at kontrollere medlemmernes produktion. Det hedder videre i skrivelsen, at det må anses for »tvivlsomt, om de nævnte organisationer vil kunne tilpasse sig EF-bestemmelserne«.

12 Under den mundtlige forhandling har den italienske regering anerkendt, at de fire organisationers virksomhed var mangelfuld, og at det måtte anses for tvivlsomt, om de kunne tilpasse sig EF-bestemmelserne, men gjort gældende, at de nævnte organisationer var underkastet regelmæssige undersøgelser med henblik på, at deres forhold gradvis kunne bringes i orden, og at Kommissionen ensidigt har bragt denne tilpasningsproces til ophør ved at anmode om, at den italienske regering tilbagekaldte anerkendelsen af disse fire organisationer. Dette spørgsmål skal herefter undersøges nærmere.

13 På grundlag af det i sagen oplyste og parternes forklaringer findes følgende at måtte lægges til grund. I ovennævnte skrivelse af 27. maj 1980, hvori den italienske regering anerkendte, at de nævnte fire organisationers virksomhed ikke var i over-

ensstemmelse med EF-reglerne, udtrykker de italienske myndigheder ønske om, at der ikke indtil videre skete tilbagekaldelse af anerkendelserne. Ifølge den italienske regering blev de nævnte organisationer underkastet løbende undersøgelser, og Kommissionen ville blive underrettet om de endelige afgørelser, der i den forbindelse blev truffet. I mellemtiden tog den italienske regering en række initiativer, som skulle sikre, at EF-bestemmelserne i højere grad blev overholdt; f.eks. udstedte den et cirkulære med detaljerede bestemmelser om producentorganisationernes virksomhed samt om oprettelsen af regionale kontroludvalg. I skrivelse af 15. september 1980 underrettede det italienske land- og skovbrugsministerium Kommissionen om resultatet af en undersøgelse vedrørende producentorganisationernes virksomhed, en undersøgelse, som var foretaget af italienske tjenestemænd og Kommissionens tjenestemænd i forening. I skrivelse af 11. november 1980 meddelte den kompetente generaldirektør ved Kommissionen den italienske regering, hvilke følger, Kommissionen måtte drage på grundlag af undersøgelsen: således var Kommissionen af den opfattelse, at seksten organisationer, hvis virksomhed var mangelfuld, men kunne forbedres, burde holdes under opsyn i et år, hvorimod syv andre organisationer, herunder de fire, som nærværende sag drejer sig om, ikke var i overensstemmelse med EF-bestemmelserne, og at den ikke anså det for muligt, at de kunne tilpasse sig bestemmelserne. I skrivelsen hedder det videre, at Kommissionens tjenestegrene fandt, at »de nationale myndigheder skal træffe alle de foranstaltninger, som er en følge af, at de nævnte organisationer ikke opfylder betingelserne i forordning nr. 1035/72«; navnlig »kan der ikke ydes støtte i forbindelse med oprettelse eller udligningstilskud« i henhold til nævnte forordning.

14 Ved skrivelse af 27. december 1980 udtrykte det italienske ministerium beklagelse over, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad havde taget hensyn til visse negative omstændigheder, som havde nødvendiggjort en længere periode i den sydlige del af landet end i de nordlige områder for at overvinde de oprindelige funktionelle problemer; der var tale om en langsigtet opgave, som på det pågældende tidspunkt endnu ikke var helt afsluttet. I telex af 16. juni 1981 gav den italienske regering meddelelse om, at den havde tilbagekaldt anerkendelsen af tre af de fire nævnte organisationer; med hensyn til den fjerde organisation, AIPAO-Catania, hed det i telex'en, at »det på grundlag af foretagne undersøgelser havde vist sig, at dens virksomhed er i overensstemmelse med EF-bestemmelserne«, og det tilføjedes, at der »derfor på et senere tidspunkt burde foretages en fælles undersøgelse på stedet«. I skrivelse af 22. juni s.å. svarede Kommissionen, at en sådan efterfølgende undersøgelse ikke havde noget formål. Den italienske regerings tilbagekaldelse af anerkendelsen skete for ETNA-Catanias vedkommende den 25. juli 1981 og for de tre øvrige organisationer den 10. september 1982.

15 Det fremgår af ovennævnte korrespondance, at efter at den italienske regering oprindelig havde anerkendt, at de pågældende fire organisationer ikke var i overensstemmelse med EF-bestemmelserne, og at det ikke så ud til, at de ville kunne tilpasse sig dem, anmodede den om en yderligere frist, som skulle gøre det muligt for de fire organisationer at tilpasse sig bestemmelserne for dernæst at hævde, at én af de fire, AIPAO-Catania, fungerede i overensstemmelse med EF-bestemmelserne. Allerede i skrivelse af 11. november 1980 havde Kommissionen klart ladet forstå, at den ikke kunne anerkende, at de fire organisationers virksomhed var i overensstemmelse med fællesskabsretten, og samtidig anført, at dette indebar, at Fællesskabet ikke kunne finansiere de udligningstilskud, der eventuelt var ydet de nævnte organisationer. Når den italienske regering derfor mente at have grund til at anmode om en yderligere frist med henblik på tilpasningen, tilkom det den at begrunde anmodningen, enten ved at fremlægge bevis for, at de fire organisationer i almindelighed eller AIPAO-Catania i særdeleshed fungerede bedre, eller ved at fremlægge nærmere oplysninger om, hvori forbedringen af deres virksomhed bestod.

16 Endvidere bemærkes, at den italienske regering har anført, at dens opfattelse med hensyn til den nævnte forbedring beror på en rapport af 16. december 1980 fra land- og skovbrugsministeriet. Det er imidlertid ubestridt, at den nævnte rapport ikke er blevet meddelt Kommissionen, inden sagen blev anlagt. Kommissionen har i øvrigt påpeget, at rapporten ikke indeholder relevante omstændigheder ud over dem, der var kendt på det pågældende tidspunkt.

17 Efter en længere tilpasnings- og undersøgelsesperiode var Kommissionen således berettiget til at afvise iværksættelsen af yderligere undersøgelser alene på grundlag af det italienske land- og skovbrugsministeriums udsagn om, at virksomheden for én af de fire organisationers vedkommende, nemlig AIPAO-Catania, havde vist sig at være i overensstemmelse med EF-reglerne.

18 Tilbage står den italienske regerings argument om, at de tilbagekøbstransaktioner, de pågældende organisationer har foretaget, var i overensstemmelse med fællesskabsretten, så længe anerkendelsen af organisationerne ikke var tilbagekaldt. Den sagsøgende regering har i den forbindelse anført, at en producentorganisation har pligt til at varetage de opgaver, den er tillagt i henhold til forordningerne om frugt og grønsager, fra det tidspunkt, hvor den anerkendes, og indtil anerkendelsen eventuelt tilbagekaldes. En organisation kan derfor ikke miste sin ret til udligningstilskud med hensyn til tilbagekøbstransaktioner, der er foretaget, mens den stadig var anerkendt.

19 Med henvisning til bestemmelserne om finansiering af den fælles landbrugspolitik samt Domstolens praksis har Kommissionen anført, at EUGFL's godtgørelse af udgifter i forbindelse med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik kun kan finde sted, såfremt de i de gældende fællesskabsbestemmelser fastsatte betingelser er overholdt.

20 Det bemærkes, at forordning nr. 1035/72 opstiller en række betingelser for producentorganisationer, men de nævnte betingelser forudsætter ikke, at de nationale myndigheder meddeler disse nogen »anerkendelse«. Selv om den italienske regering således af selvstændige grunde formelt har anerkendt de organisationer, som efter dens opfattelse opfylder betingelserne i forordning nr. 1035/72, har opført de anerkendte organisationer på en liste og slettet de organisationer af listen, som efter dens opfattelse ikke længere opfylder betingelserne og således tilbagekaldt anerkendelsen af dem, kan en sådan administrativ fremgangsmåde på ingen måde påvirke retsstillingen efter fællesskabsretten.

21 Når det derfor fastslås, at Kommissionen med rette har lagt til grund, at de pågældende fire organisationer aldrig har opfyldt de betingelser, der i henhold til artikel 13 i forordning nr. 1035/72 stilles til en producentorganisation, kan de af dem afholdte udgifter heller ikke påhvile EUGFL.

22 Den italienske regerings anbringender vedrørende de af producentorganisationerne afholdte udgifter kan derfor ikke tiltrædes.

Sagens omkostninger

23 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Sagsøgeren har tabt sagen og tilpligtes at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Sagsøgte frifindes.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

Mackenzie Stuart Bahlmann Bosco

Koopmans Due Galmot O'Higgins

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. januar 1986.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident