DOMSTOLENS DOM
14. november 1989 *

I sag 14/88,

Den Italienske Republik, ved afdelingschef i Udenrigsministeriet Luigi Ferrari Bravo 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 Armando Toledano som befuldmægtiget, bistået af professor, advokat Fausto Capelli, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-centret, Kirchberg,

sagsøgt,

hvorunder der er nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning C (87) 2027 af 5. november 1987 om tilbagebetaling fra EUGFL, Udviklingssektionen, til Den Italienske Republik af de til frugt- og grønsagsavlerorganisationerne ydede tilskud for 1984,

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten O. Due, afdelingsformændene Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris og F. A. Schockweiler, dommerne T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias og M. Díez de Velasco,

generaladvokat: W. Van Gerven
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 30. maj 1989,

* Processprog: italiensk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 4. juli 1989,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 14. januar 1988 har Den Italienske Republik i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning C (87) 2027 af 5. november 1987 om tilbagebetaling fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (herefter benævnt »EUGFL«), Udviklingssektionen, til Den Italienske Republik af de til frugt- og grønsagsavlerorganisationerne ydede tilskud for 1984, for så vidt som der herved til denne støtte blev fastsat et bidrag fra EUGFL's Udviklingssektion på 700 924 892 LIT, mens Den Italienske Republik havde indgivet ansøgning om tilbagebetaling af 2 935 382 400 LIT.

2 Artikel 13 i Rådets forordning nr. 1035/72 af 18. maj 1972 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager (EFT 1972 II, s. 423) bestemmer, at der på frugt- og grønsagsproducenternes initiativ skal oprettes producentorganisationer, som gennem deres virksomhed skal bidrage til at nå de mål, der er opstillet i den fælles markedsordning.

3 Forordningens artikel 14, stk. 1, bestemmer: »Medlemsstaterne kan 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«. Forordningens artikel 36, stk. 2, bestemmer: »Den støtte, som ydes af medlemsstaterne i henhold til artikel 14, stk. 1, refunderes af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Udviklingssektionen, med 50% af dens beløb«. Afgørelsen om tilbagebetaling træffes af Rådet efter høring af forvaltningskomitéen.

4 Da den nævnte frist på tre år ikke blev overholdt, erindrede Kommissionen ved et dokument af 13. december 1977 medlemsstaterne om, at ansøgningen om en sådan støtte, ydelsen heraf samt medlemsstatens udbetaling skulle finde sted inden for tre år efter oprettelsen af organisationen for at sikre, at støtten anvendes som igangsætningsstøtte. Da navnlig Italien havde problemer med at overholde fristen, accepterede Kommissionen imidlertid, jfr. skrivelse af 30. juli 1980, som udgangspunkt for den fastsatte frist datoen for produktionsorganisationens godkendelse; herved præciseredes det, at der ville blive udbetalt refusion fra 1981, forudsat *at* ydelsen og udbetalingen af støtten vedrørende de to første års virksomhed skete inden for den fastsatte frist på tre år efter datoen for organisationens oprettelse, og *at* ydelsen og udbetalingen af støtten vedrørende det tredje års virksomhed skete inden for fire år efter oprettelsesdatoen.

5 Efter at Den Italienske Republik i 1984 havde udbetalt et beløb på 5 870 764 800 LIT i form af støtte i henhold til artikel 14, stk. 1, ansøgte man den 12. december 1985 Kommissionen om tilbagebetaling af 50% af dette beløb. Ifølge den anfægtede beslutning accepterede Kommissionen kun at lade 700 924 892 LIT finansiere gennem EUGFL, efter at den havde fastslået, at de italienske myndigheder i 27 ud af 32 tilfælde af udbetalt støtte ikke havde overholdt de i Kommissionens skrivelse af 30. juli 1980 fastsatte frister.

6 Forud for den anfægtede beslutning havde Kommissionen ved skrivelser af 20. marts og 17. juli 1987 bekræftet sin opfattelse over for den italienske regering, hvorefter de i skrivelsen af 30. juli 1980 angivne frister ganske vist ikke udtrykkeligt var foreskrevet i forordning nr. 1035/72, men at de var begrundet i forordningens artikel 14, stk. 1, hvorefter støtten til producentorganisationerne ydes for at fremme deres oprettelse og lette deres virksomhed, således at den ydede støtte efter en periode af fire år ikke længere udgør en igangsætningsstøtte.

7 Vedrørende sagens baggrund og de faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb 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.

8 Den italienske regering har til støtte for påstanden principalt anført tre anbringender vedrørende 1) den anfægtede beslutnings manglende begrundelse, 2) tilsidesættelse og ukorrekt anvendelse af artiklerne 14 og 36 i forordning nr. 1035/72 og 3) kompetenceoverskridelse, idet Kommissionen ved fastsættelsen af en betalingsfrist har udøvet en beføjelse, som den ikke har fået tillagt i henhold til forordningen, men som den støtter på en ukorrekt fortolkning af artikel 14, stk. 1. Da det tredje anbringende i det væsentlige har samme indhold som det andet anbringende, vil disse to anbringender blive behandlet under ét.

9 Den italienske regering har, subsidiært, fremsat endnu et anbringende, hvorefter fristen for betaling af støtte i henhold til den anfægtede beslutning, såfremt den i øvrigt måtte være gyldig, i hvert fald først skulle løbe fra tidspunktet for organisationernes anerkendelse og ikke fra datoen for deres oprettelse.

Manglende begrundelse

10 Den italienske regering har gjort gældende, at den anfægtede beslutning, som end ikke angiver størrelsen af den ansøgte tilbagebetaling, er utilstrækkeligt begrundet, idet Kommissionen ikke har redegjort for, hvorfor det tilbagebetalte beløb var mindre end det beløb, regeringen havde ansøgt om. Selv om det fremgår af beslutningens næstsidste betragtning, at det beløb, der kan finansieres gennem EUGFL, blev fastsat på grundlag af kriterier, der var meddelt de italienske myndigheder ved Kommissionens skrivelse af 17. juli 1987, finder regeringen en begrundelse, der henviser til en anden akt, utilstrækkelig i det foreliggende tilfælde.

11 I denne forbindelse bemærkes, at Domstolen allerede tidligere har fastslået (jfr. dom af 27. januar 1981, Den Italienske Republik/Kommissionen, 1251/79, Sml. s. 205, og senest dom af 24. marts 1988, Det Forenede Kongerige/Kommissionen, 347/85, Sml. s. 1749), at det er ufornødent at give en detaljeret begrundelse for afgørelser om afslutning af regnskaber, når den sagsøgende regering selv har medvirket direkte i processen forud for afgørelsens vedtagelse og derfor kender Kommissionens begrundelse for at afslå at lade EUGFL finansiere de omtvistede udgifter.

12 Det bemærkes, at der i næstsidste betragtning til den anfægtede beslutning henvises til skrivelsen af 17. juli 1987, hvori Kommissionen, for så vidt angår betalings-

fristen, opretholdt det standpunkt, den allerede havde indtaget i skrivelsen af 30. juli 1980. Som det fremgår af sagen, var skrivelsen afslutningen på en omfattende korrespondance mellem parterne om dette forhold, som havde strakt sig over mere end syv år. Det er således ubestridt, at den italienske regering var løbende orienteret om udarbejdelsen af den anfægtede beslutning og derfor klar over, hvorfor Kommissionen ikke fandt det muligt at lade EUGFL finansiere det omtvistede beløb.

13 Herefter kan anbringendet om utilstrækkelig begrundelse ikke tages til følge.

Tilsidesættelse og ukorrekt anvendelse af artiklerne 14 og 36 i forordning nr. 1035/72

14 Den italienske regering har herom fremført to argumenter. Den har for det første gjort gældende, at der i artikel 14 ikke fastsættes nogen frist for betaling af støtten. Den heri nævnte treårs-frist vedrører kun fastsættelsen af bidragets størrelse. Regeringen har videre anført, at selv om betalingen helst bør ske hurtigst muligt for at hjælpe organisationen i begyndelsen, betyder det imidlertid ikke, at betalingen skal finde sted inden for en bestemt frist på tre år, da en senere betaling også vil gøre det muligt at nå det i fællesskabsreglerne fastsatte mål.

15 Kommissionen har heroverfor anført, at den altid har anset det for nødvendigt at overholde fristen på tre år, ikke fordi der er tale om en bindende frist i henhold til fællesskabsreglerne, men fordi alene overholdelsen af denne frist gør det muligt at nå de mål, der er fastsat i artikel 14, stk. 1. Kommissionen understreger, at den, under hensyntagen til de af de italienske myndigheder nævnte vanskeligheder, ved sin skrivelse af 30. juli 1980 dog lempede betingelserne vedrørende betalingsfristens udgangspunkt og varighed. Kommissionen fremhæver endelig, at ingen, under nogen omstændigheder, ville finde det rimeligt, hvis den accepterede en frist på seks, syv eller otte år efter producentorganisationernes oprettelse.

16 Det er i denne forbindelse ubestrideligt, at artikel 14, stk. 1, ikke indeholder nogen udtrykkelig bestemmelse om en frist for betaling af den omhandlede støtte, og at

formuleringen »... yde støtte...« ikke er helt entydig, men at det imidlertid fremgår af selve bestemmelsens ordlyd, at den omtalte støtte har til formål at lette igangsætningen af de producentorganisationer, som producenterne ifølge forordning nr. 1035/72 opfordres til at oprette med det formål at virkeliggøre målene for den fælles markedsordning for frugt og grønsager, jfr. tiende og elvte betragtning til forordningen. Denne bestemmelse henviser nemlig til den støtte, medlemsstaterne kan yde til producentorganisationerne i de tre første år efter deres oprettelse for at fremme deres oprettelse og lette deres virksomhed, på betingelse af, at de fremby-der tilstrækkelig garanti med hensyn til deres virksomheds varighed og effektivitet.

17 Man kan imidlertid kun nå dette mål, hvis støtten ikke alene ydes på et tidligt tidspunkt, men også udbetales hurtigt til de berørte organisationer, således at de reelt kan disponere over den, hvorved muligheden for en effektiv indsats fra deres side forøges. En kort betalingsfrist for støtten er således nødvendig for at opnå støtteformålet i henhold til forordning nr. 1035/72.

18 Da der er tale om en eventuel fællesskabsfinansiering af 50% af støtten over EUGFL, bemærkes, at Kommissionen har kompetence til at administrere fonden, jfr. artikel 11 i Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den Fælles Landbrugspolitik (EFT L 1970 I, s. 196), hvis bestemmelser finder anvendelse på markedet for frugt og grønsager, jfr. den udtrykkelige henvisning hertil i artikel 36, stk. 1, i forordning nr. 1035/72. Kommissionen har ligeledes kompetence til at fastsætte de for medlemsstaterne gældende regler inden for rammerne af EUGFL-regnskaberne, jfr. artikel 7 i forordning nr. 729/70.

19 Det må følgelig antages, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde var kompetent til, ved fastsættelse af en betalingsfrist, at præcisere rækkevidden af en bestemmelse af generel karakter som artikel 14, stk. 1, idet en sådan nærmere bestemmelse var nødvendig for at sikre, at støtten blev anvendt som igangsætningsstøtte. Det skal dog understreges, at en sådan kompetence skal udøves ved generelle retningslinjer, der fastsættes efter samråd med de berørte parter, og som meddeles dem i tide; dette krav blev overholdt i den foreliggende sag, hvilket fremgår af skrivelserne af 13. december 1977 og 30. juli 1980, der er vedlagt sagens akter.

20 Det bemærkes herefter, at i henhold til princippet om loyalt samarbejde mellem Fællesskabets og medlemsstaternes myndigheder, jfr. EØF-Traktatens artikel 5, som skal sikre en korrekt gennemførelse af fællesskabsretten i de berørte erhvervsdrivendes interesse, påhviler det de nationale myndigheder at kontrollere, at formålet med Fællesskabets støtteordning opfyldes. De nationale myndigheder er derfor pligtige at udbetale støtten inden for en kort frist, som opfylder det i forordning nr. 1035/72 fastsatte formål med en støtte til igangsætning, såfremt den af Kommissionen fastsatte frist ikke er vilkårlig, men må anses for rimelig.

21 Det fremhæves i denne forbindelse, at den italienske regering under retsmødet har anerkendt, at det er nødvendigt at overholde en rimelig betalingsfrist, men dog har opretholdt sin kritik af varigheden af den af Kommissionen fastsatte frist i skrivelsen af 30. juli 1980. Det skal herefter afgøres, om fristen er fastsat på et rimeligt grundlag og ikke er vilkårlig.

22 Det må herved antages, at den af Kommissionen fastsatte betalingsfrist, nemlig tre år for de første to års virksomhed og fire år for det tredje års virksomhed med udgangspunkt i datoen for organisationens oprettelse, er en rimelig frist, idet den er tilstrækkelig lang til, at den berørte medlemsstat kan skaffe de nødvendige oplysninger til beregning af den støtte, der skal ydes en bestemt organisation, uden at støtten mister sin karakter af igangsætningsstøtte.

23 Artikel 14, stk. 1, bestemmer, at værdien af den af en organisation afsatte produktion, som danner udgangspunkt for beregningen af støttebeløbet, fastsættes på grundlag af den gennemsnitlige produktion, som de tilsluttede producenter har afsat i de sidste tre kalenderår før deres tilslutning, og de gennemsnitspriser, som disse producenter i det samme tidsrum har opnået for deres produktion. Da disse oplysninger, for så vidt angår den enkelte producent, i princippet allerede forelå ved producentens tilslutning eller umiddelbart efter, rådede denne over mindst et år til at afvikle de forskellige administrative formaliteter forud for betalingen af støtten, hvilket under alle omstændigheder må anses for en rimelig frist.

24 Herefter skal der yderligere tages stilling til den italienske regerings argument, hvorefter en vis forsinkelse i betaling af støtten, trods antagelsen af en præklusiv frist, skyldtes en af Kommissionen iværksat undersøgelse og yderligere kontrolforanstaltninger gennemført af de italienske myndigheder på grundlag af resultatet af den undersøgelse med det formål at kontrollere, om organisationerne opfyldte betingelserne i artikel 14, stk. 1.

25 Dette argument kan ikke lægges til grund. Med hensyn til Kommissionens undersøgelse, som blev afsluttet i 1981, har den italienske regering ikke — selv ikke i besvarelse af Domstolens spørgsmål vedrørende dette punkt — været i stand til at godtgøre, at der består en årsagsforbindelse mellem den konstaterede forsinkelse i betaling af støtten og undersøgelsens gennemførelse. Med hensyn til de italienske myndigheders kontrolforanstaltninger bemærkes, at Domstolen allerede tidligere i dommen af 28. januar 1986 (Den Italienske Republik mod Kommissionen, 129/84, Sml. s. 309) har fastslået, at en regerings krav om, at de nationale myndigheder formelt på nationalt plan skal anerkende de berørte organisationer med en heraf følgende optagelse på en liste, er uden betydning for anvendelsen af fællesskabsretten. En eventuel forsinkelse, der skyldes kontrolforanstaltninger vedrørende vilkårene for national anerkendelse, kan derfor ikke tages i betragtning.

26 Den italienske regerings sidste argument, hvorefter den forsinkede støttebetaling skyldes betalingsvanskeligheder, fordi de nødvendige midler ikke var opført på budgettet, kan heller tiltrædes. Ifølge Domstolens praksis kan en medlemsstat nemlig ikke påberåbe sig bestemmelser, praksis eller forhold i sin interne retsorden som begrundelse for ikke at overholde forpligtelser eller frister, der er fastsat i Fællesskabets retsakter.

27 Følgelig kan anbringenderne vedrørende tilsidesættelsen og den ukorrekte anvendelse af artiklerne 14 og 36 i forordning nr. 1035/72 ikke tages til følge.

Det subsidiære anbringende

28 Den italienske regering har endelig gjort gældende, at selv om den i den anfægtede beslutning fastsatte frist for betaling af støtten var gyldig, burde fristen imid-

lertid løbe fra tidspunktet fra organisationernes anerkendelse og ikke fra oprettelsesdatoen, idet regeringen har henvist til den berettigede forventning, som Kommissionen havde skabt ved skrivelsen af 30. juli 1980. Regeringen understreger, at det beløb, der skulle godtgøres, burde være forhøjet med 158 524 650 LIT, såfremt Kommissionen havde taget hensyn til anerkendelsesdatoen.

29 I besvarelse af Domstolens spørgsmål vedrørende dette punkt har Kommissionen anerkendt, at anbringendet er begrundet, og ved skrivelse af 14. juni 1988 erklæret sig indforstået med at udbetale et beløb på 158 524 650 LIT efter at have gennemgået den fra de italienske myndigheder modtagne dokumentation.

30 Herefter og under hensyntagen til den berettigede forventning, som den italienske regering med rimelighed kan påberåbe sig under henvisning til det standpunkt, Kommissionen indtog i sin skrivelse af 30. juli 1980, kan det subsidiære anbringende lægges til grund.

31 Følgelig bør den anfægtede beslutning annulleres, for så vidt som Kommissionen ikke har ladet et beløb på 158 524 650 LIT finansiere gennem EUGFL, Udviklingssektionen, som støtte til frugt- og grønsagsavlerorganisationerne.

Sagens omkostninger

32 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at afholde sagens omkostninger. I henhold til artikel 69, stk. 3, kan Domstolen imidlertid ophæve sagsomkostningerne helt eller delvis, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da Den Italienske Republik delvis har fået medhold, ophæves omkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Kommissionens beslutning C (87) 2027 af 5. november 1987 — om tilbagebetaling fra EUGFL, Udviklingssektionen, til Den Italienske Republik af de til frugt- og grønsagsavlerorganisationerne ydede tilskud for 1984, jfr. artikel 14, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1035/72 af 18. maj 1972 — annulleres, for så vidt som Kommissionen ikke har ladet et beløb på 158 524 650 LIT finansiere gennem EUGFL som støtte.**

2) **I øvrigt frifindes Kommissionen.**

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

Due Slynn Kakouris Schockweiler

Koopmans Mancini Joliet Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. november 1989.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident