FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN

fremsat den 3. marts 1993 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. I denne sag har Italien nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning af 30. november 1990 (90/644/EØF) om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1988, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen [1].

Annullationen vedrører seks afsnit i beslutningen, der afviser finansiering gennem Fællesskabet af udgifter afholdt af Italien på henholdsvis 83 977 318 963 LIT i tillægsafgift i sektoren for mælk og mejeriprodukter, 53 438 771 788 LIT i præmier til fåre- og gedekødsproducenter, 711 001 829 LIT og 1 554 528 324 LIT for interventionstobak, 60 808 737 217 LIT for olivenolie tilbudt til intervention, 38 034 266 760 LIT til støtte til forarbejdning af sojabønner og 67 501 305 800 LIT for støtte til fremstilling af hård hvede.

I det omfang det er nødvendigt til støtte for min argumentation, vil jeg nedenfor gøre nærmere rede for den faktiske og retlige baggrund med hensyn til hver af de seks omstridte punkter. For en mere fuldstændig oversigt henvises til retsmøderapporten.

Inden jeg fortsætter med at behandle de seks omstridte punkter, vil jeg dog først give en mere generel redegørelse for systemet til finansiering af den fælles landbrugspolitik, navnlig ordningen vedrørende afslutning af EUGFL-regnskaber.

Generel indledning

2. Den fælles landbrugspolitik er kendetegnet ved en særlig administrativ struktur, hvori såvel medlemsstaterne som Kommissionen spiller en vigtig rolle. Med hensyn til den finansielle side af sagen, blev de grundlæggende bestemmelser fastsat i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik [2]. I henhold til artikel 1, 2 og 3 i denne forordning finansieres støtteforanstaltningerne [3] inden for rammerne af den fælles landbrugsordning gennem EUGFL (Garantisektionen), dvs. gennem Fællesskabernes budget. Det fremgår dog af artikel 4, at det er medlemsstaternes kontorer og organer, der foretager udbetalingerne. Dette system har ubestrideligt mange fordele. Det kan dog

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — EFT L 350, s. 82.

2 — EFT 1970 I, s. 196. Jf. tillige Rådets forordning (EØF) nr. 283/72, citeret nedenfor i note 8. Disse generelle bestemmelser er ofte blevet suppleret med særlige bestemmelser for de forskellige landbrugssektorer.

3 — Artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, vedrører nærmere bestemt henholdsvis restitutioner ved udførsel til tredjelande og interventioner til regulering af landbrugsmarkederne. Artikel 1, stk. 3, i den anførte forordning vedrører finansiering gennem EUGFL's Udviklingssektion.

også give anledning til vanskeligheder mellem medlemsstaterne. De betalinger, der foretages af en medlemsstat, kommer nemlig direkte statens egne erhvervsdrivende til gode, mens den finansielle udgift — gennem fællesskabsbudgettet — tillige betales af de øvrige medlemsstater.

For at undgå at disse vanskeligheder fører til uens anvendelse af finansieringssystemet og således påvirker tilliden mellem medlemsstaterne, er det af afgørende betydning, at der er en fyldestgørende kontrol med, at fællesskabsbestemmelserne om udbetaling af støtte nøje overholdes, og at kun de udgifter, der er foretaget i overensstemmelse med disse bestemmelser, skal afholdes gennem Fællesskabets budget. Forordning nr. 729/70 indeholder de nødvendige bestemmelser hertil.

3. Med hensyn til det første punkt, nemlig kontrol med at fællesskabsretlige bestemmelser nøje overholdes, er det pålagt medlemsstaterne at føre tilsyn med, at de udbetalinger, som de foretager, faktisk er i overensstemmelse med de fællesskabsretlige bestemmelser. Dette tilsyn vedrører forholdet mellem dem, der begunstiges af støtteordningerne, og medlemsstaterne som dem, der gennemfører den fælles landbrugspolitik.

I artikel 8, stk. 1, første afsnit, i den ovennævnte forordning er således bestemt følgende:

»Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de fornødne foranstaltninger for

— at sikre sig, at de af Fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder

— at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.«

Ifølge det andet afsnit underretter medlemsstaterne Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet med henblik herpå. Men det påhviler således fortsat klart medlemsstaterne at føre kontrol for så vidt angår støttemodtagerne.

4. Med hensyn til det andet punkt, nemlig at alene de udgifter, der er foretaget i overensstemmelse med de fællesskabsretlige bestemmelser, finansieres over Fællesskabets budget, gør forordning nr. 729/70 denne finansiering afhængig af Kommissionens afslutning. Afslutningen af EUGFL-regnskaberne vedrører forholdet mellem medlemsstaterne som dem, der gennemfører den fælles landbrugspolitik, og Fællesskabet som det organ, der finansierer den.

Artikel 5, stk. 2, litra b), i forordning nr. 729/70 bestemmer i den forbindelse, at Kommissionen afslutter regnskaberne for de kontorer og organer, som udbetalingerne påhviler. I henhold til artikel 8 i Kommissionens forordning nr. 1723/72 [4] omfatter afgørelsen om afslutning: »a) bestemmelse af de udgifter, som hver medlemsstat har afholdt i løbet

4 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 1723/72 af 26.7.1972 om regnskabsafslutning for Den Europæiske Udviklings og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT Anden Serie III, s. 111).

af det pågældende år, og som skulle afholdes af EUGFL, Garantisektionen, b) ...«

5. Såvel i forholdet mellem støttemodtagerne og medlemsstaterne som i forholdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen er det derfor af afgørende betydning, at udgifterne er i overensstemmelse med de fællesskabsretlige bestemmelser. Artikel 2 og 3 i forordning nr. 729/70 bestemmer derfor også udtrykkeligt, at alene de udgifter finansieres af Fællesskabets budget, »som foretages efter Fællesskabets regler«. Det drejer sig her om en objektiv og streng regel. I en dom af 15. december 1987 er dette udtrykt således [5]:

»Ifølge Domstolens faste praksis (jf. dom af 7.2.1979, sag 11/76, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 245) tillader disse bestemmelser kun Kommissionen at anerkende sådanne beløb som påhvilende EUGFL, som er udbetalt i henhold til de regler, der er opstillet i de forskellige sektorer for landbrugsprodukter, hvorfor alle andre udbetalte beløb, især beløb, som de nationale myndigheder fejlagtigt har ment sig bemyndiget til at udbetale inden for rammerne af den fælles markedsordning, påhviler medlemsstaterne; denne strenge fortolkning af betingelserne for at anerkende udgifter som påhvilende EUGFL nødvendiggøres desuden af formålet med forordning nr. 729/70. Da gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik skal sikre, at de erhvervsdrivende i medlemsstaterne behandles lige, kan en medlemsstats nationale myndigheder ikke via en vid fortolkning af en bestemt retsforskrift begunstige de erhvervsdrivende i denne stat til skade for erhvervsdrivende i andre medlemsstater, hvor der anvendes en strengere fortolkning.«

Den eneste undtagelse fra princippet om, at fællesskabsfinansiering skal nægtes for udgifter, der er afholdt i strid med fællesskabsretten, vedrører følgerne af fejl begået af fællesskabsinstitutioner. Udgifter, der er afholdt i strid med fællesskabsretten påhviler således kun Fællesskabets budget, hvis en fællesskabsinstitution kan gøres ansvarlig for den fejlagtige anvendelse af fællesskabsretten [6].

6. Af stor betydning for systemets praktiske virkning med hensyn til afslutningen af EUGFL-regnskaberne er spørgsmålet om, hvilken bevisbyrde der påhviler Kommissionen, når den afslår at afholde udgifter, fordi de er i strid med fællesskabsretten, og hvordan den kan skaffe sig de nødvendige bevismidler.

Med hensyn til sidstnævnte, indsamling af *bevismidler*, findes svaret i artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 729/70:

»Medlemsstaterne stiller alle oplysninger, der er nødvendige for Fondens funktion, til rådighed for Kommissionen og træffer alle

5 — Dom af 15.12.1987, sag 326/85, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 5091, præmis 7. Af den objektive og strenge karakter af afslutningen af EUGFL-regnskaberne følger også, at der ikke er plads til anvendelse af et 'de minimis'-princip (dom af 10.7.1990, sag C-335/87, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2875), og at »Kommissionen ikke i så henseende råder over et frit skøn, som gør det muligt for den at fravige de regler, der gælder for denne byrdefordeling.« (dom af 7.2.1979, forenede sager 15/76 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 321, præmis 28).

6 — Dom af 7.2.1979, sag 11/76, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 245, præmis 25. Denne undtagelse svarer til EØF-traktatens artikel 215, stk. 2, og til artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70.

foranstaltninger, der er egnede til at lette eventuelle kontrolforanstaltninger — herunder undersøgelser på selve stedet — hvis gennemførelse Kommissionen skønner formålstjenlig som led i administrationen af fællesskabsfinansieringen.«

Af denne bestemmelse, der slutter sig til EØF-traktatens artikel 5, fremgår således, at medlemsstaterne har pligt til at stille alle oplysninger, der er nødvendige, til rådighed for Kommissionen [7]. Desuden skal de træffe alle foranstaltninger til at lette kontrolforanstaltningerne, herunder undersøgelser på selve stedet, som Kommissionen skønner formålstjenlige (herom senere i punkt 24). Tjenestemænd fra de pågældende medlemsstater kan deltage i sådanne undersøgelser (artikel 9, stk. 2, andet og fjerde afsnit). Af tredje afsnit i stk. 2 fremgår, at Kommissionen også kan anmode medlemsstaterne om at gennemføre revisioner eller undersøgelser, som tjenestemænd fra Kommissionen i så fald kan deltage i (tredje afsnit) [8].

7. Hvad nærmere angår den *bevisbyrde*, der påhviler Kommissionen, når den giver afslag på udgifter, fordi de strider mod fællesskabsretten, fastslås følgende i en dom af 19. februar 1991 [9]:

»Ifølge Domstolens faste praksis påhviler det Kommissionen at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af bestemmelserne vedrørende de fælles markedsordninger for landbruget (jf. dom af 24.3.1988, sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 1749, af 2.2.1989, sag 262/87, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 225, og af 10.7.1990, sag C-335/87, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2875). Såfremt Kommissionen har påvist, at der foreligger en sådan tilsidesættelse, skal den pågældende medlemsstat i påkommende tilfælde godtgøre, at Kommissionen har begået en fejl ved beregningen af den økonomiske virkning af tilsidesættelsen.«

Det påhviler således Kommissionen at godtgøre tilsidesættelsen af fællesskabs*retten*, hvorefter det naturligvis er medlemsstaternes opgave eventuelt at bestride Kommissionens synspunkter og i så fald på grundlag af bevismidler at godtgøre, at den økonomiske virkning, som Kommissionen har knyttet til den påståede tilsidesættelse, og som Kommissionen har godtgjort, ikke kan accepteres.

8. Ovenstående fordeling af bevisbyrden må dog ikke betragtes som en ufravigelig regel, men den skal om nødvendigt tilpasses sagens konkrete omstændigheder. Udgangspunktet i den forbindelse er, at medlemsstaterne, som er dem, der gennemfører den fælles landbrugspolitik, bærer det primære administrative ansvar og også har bedst adgang til de *faktiske* bevismidler [10]. Den nævnte dom af 19. februar 1991 er et eksempel på dette. De fællesskabsretlige bestemmelser, der fandt anvendelse, pålagde de nationale interventionsorganer at foretage en bestemt operation

7 — Jf. tillige artikel 5, stk. 1, artikel 4, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, andet afsnit, i samme forordning nr. 729/70.

8 — Også på grundlag af artikel 6 i Rådets forordning (EØF) nr. 283/72 af 7.2.1972 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område (EFT 1972 I, s. 85) kan Kommissionen pålægge en medlemsstat at gennemføre en administrativ undersøgelse, som tjenestemænd fra Kommissionen kan deltage i.

9 — Dom af 19.2.1991, sag C 281/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 347, præmis 19.

10 — Af betydning er her endvidere den pligt, der for medlemsstaterne følger af EØF traktatens artikel 5 og af artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 729/70, til at stille alle oplysninger, der er nødvendige for kontrollen, til rådighed for Kommissionen. Jf. ovenfor i punkt 7.

med de lavest mulige omkostninger. Kommissionen var af den opfattelse, at de udgifter, som den pågældende medlemsstat havde afholdt, ikke var de lavest mulige, og gennemførte en korrektion ved afslutningen af EUGFL-regnskabet. Medlemsstaten bestred dette med det argument, at Kommissionen ikke havde skaffet det fornødne bevis for, at fællesskabsretten var tilsidesat. En streng anvendelse af den citerede bestemmelse vedrørende fordelingen af bevisbyrden, ville ifølge generaladvokat Mischo:

»... ikke blot være i strid med princippet 'actori incumbit probatio', men den ville også indebære, at Kommissionen herved pålægges den meget vanskelige opgave at føre et 'negativt' bevis, mens det med rimelighed må kunne forventes af den pågældende medlemsstat, at den kan føre et 'positivt' bevis, da den må antages at være underrettet om betingelserne for gennemførelsen af de omhandlede operationer« [11].

Domstolen fastslog derefter:

»Da den pågældende medlemsstat er i besiddelse af alle oplysninger vedrørende omstændighederne i forbindelse med operationen, påhviler det denne at føre bevis for, at fællesskabsreglen er overholdt« [12].

9. Med hensyn til konstateringen af en tilsidesættelse af fællesskabsretten har Kommissionen i sin endelige beslutning om at afslå finansieringen kun en begrænset *begrundelsespligt*:

»Det er herom tilstrækkeligt at henvise til Domstolens hidtidige praksis (jf. dom af 27.1.1981, sag 1251/79, Italien mod Kommissionen, Sml. 1981, s. 205), hvorefter 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 beslutningens vedtagelse og derfor kender Kommissionens begrundelse for at afslå at lade EUGFL finansiere de omtvistede udgifter« [13].

I lyset af disse bestemmelser skal jeg herefter behandle de seks stridspunkter, der i dag foreligger mellem Italien og Kommissionen.

Første stridspunkt: 83 977 318 963 LIT vedrørende tillægsafgift i sektoren for mælk og mejeriprodukter

10. Dette første stridspunkt vedrører beregningen af tillægsafgiften i sektoren for mælk og mejeriprodukter. Denne tillægsafgift, der supplerer den kendte medansvarsafgift, skal hvert år beregnes på grundlag af forskellen mellem den producerede mælkemængde og

11 — Forslag til afgørelse i sag C-281/89, Italien mod Kommissionen, Sml. 1991 I, s. 354, punkt 18.

12 — Dom af 19.2.1991, sag C-281/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 347, præmis 20.

13 — Dom af 24.3.1988, sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 1749, præmis 60.

en bestemt referencemængde [14]. Til fastsættelse af de producerede mængder mælk har Kommissionen således for det omstridte år 1988 til tallet for den leverede mængde mælk, som af det italienske statistiske kontor Istat blev meddelt Eurostat, lagt en mængde, som vedrører leverede mængder ost [15]. Italien anfægter den tillagte mængde, som medfører en forhøjelse af tillægsafgiftsbeløbet på 83 977 318 963 LIT.

Det er ubestridt, at til beregning af tillægsafgiften skal der ikke alene tages hensyn til de leverede mængder mælk fra landbrugsbedrifterne, men også til de leverede mængder ost (i mælkeækvivalenter) [16]. Italien bestrider dog Kommissionens beregninger med tre anbringender. For det første, og navnlig, gør Italien gældende, at Istat-tallet allerede indeholder de leverede mængder ost, således at Kommissionen medtæller denne mængde to gange. For det andet, at Kommissionen er gået upræcist til værks ved at foretage en sammentælling af tal af forskellig art, navnlig Istat-tal og tal fra nedennævnte italienske ministerium. For det tredje, at Kommissionens beslutning ikke er tilstrækkelig begrundet.

11. Med hensyn til det første af disse tre anbringender anfører Kommissionen, at den også i det foregående år, 1987, og i det følgende år, 1989, har lagt tallet for den leverede mængde ost til Istat-tallet for leverede mængder mælk. Italien har vedrørende de pågældende to år ikke fremsat nogen indvendinger herimod. Det tal, som Kommissionen har lagt til med hensyn til leverede mængder ost, er i øvrigt hentet fra det italienske Land- og Skovbrugsministeriums talmateriale, som er blevet anvendt i alle tre år. Af alt dette fremgår, at Italien har erkendt rigtigheden af den af Kommissionen foretagne beregning. Italien anfører hertil, at det aldrig har været enig i Kommissionens synspunkt. At Italien ikke har anfægtet afgørelserne for 1987 og 1989 (som i øvrigt ikke er endelig for så vidt angår 1989), skyldes opportunitetshensyn fra Italiens side, hvoraf man således ikke kan udlede nogen erkendelse. Kommissionen bør acceptere tallene fra Istat uden nogen forhøjelse, medmindre den kan bevise, at tallene ikke er korrekte.

12. Jeg skal gennemgå disse argumenter i lyset af de almindelige bestemmelser om afslutning af EUGFL-regnskaberne, navnlig bestemmelserne om bevisbyrden. Som nævnt ovenfor (i punkt 7) er det som regel først Kommissionen, der skal bevise, at fællesskabsretten er blevet tilsidesat, hvorefter det påhviler medlemsstaten på grundlag af sikre beviser at modbevise dette eller i givet fald at godtgøre, at Kommissionen har taget fejl med hensyn til den økonomiske virkning, der knyttes til tilsidesættelsen. Anvendelsen af denne bestemmelse er let nok for 1987, der

14 — Tillægsafgiften blev indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31.3.1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10). I artikel 5c, stk. 5, i forordning nr. 804/68, som ændret ved forordning nr. 856/84, er det bestemt, at tillægsafgifterne »betragtes som en del af interventionerne til regulering af landbrugsmarkederne ...« Det betyder, at de er omfattet af finansieringsordningen i forordning nr. 729/70, som jeg har redegjort for i ovenstående. Jf. ovenfor i note 3.

15 — Punkt 4.3.10.3, litra a), tredje afsnit, i den sammenfattende rapport vedrørende resultaterne af kontrollerne til afslutning af regnskaberne for EUGFL, Garantisektionen, for 1988 (kommissionsdokument VI/220/90, endelig udg., med alle tilføjelser og ændringer, af 23.11.1990, herefter benævnt »den sammenfattende rapport«).

16 — Dette fremgår klart af artikel 5, stk. 1, i den ovenfor i note 14 nævnte forordning nr. 804/68 og af den anden betragtning i ændringsforordning nr. 856/84. Jeg finder ingen tegn på, hverken i de skriftlige eller i de mundtlige indlæg i denne sag, at Italien vil bestride dette punkt.

er det foregående år, hvori Kommissionen for første gang gennemførte den anfægtede sammentælling. I det år havde Italien undladt at anvende en tillægsafgift. Tilsidesættelsen af fællesskabsretten var derfor helt klar. For at korrigere denne forsømmelse, skulle Kommissionen selv anslå mælkeproduktionen. I den forbindelse supplerede Kommissionen Istat-tallet med et ikke af Istat-tallet omfattet tal for leverede mængder, som den havde afledt af oplysninger fra det italienske ministerium. Italien anfægtede ikke denne afgørelse og denne fremgangsmåde.

Med hensyn til det omstridte år 1988, for hvilket Italien har anvendt tillægsafgiften, er situationen mindre klar. I sit svarskrift for Domstolen anfører Kommissionen, at tilsidesættelsen af fællesskabsretten for dette år vedrører artikel 15 og 16 i forordning nr. 1546/88 [17]. Disse forordningsbestemmelser, der vedrører gennemførelsen af bestemmelserne for tillægsafgiften, pålægger mælkeproducenterne pligt til at anmelde ikke alene deres leverede mængder mælk, men også de leverede mængder mejeriprodukter [18]. Dette argument fra Kommissionen hjælper dog ikke til at afgøre det omstridte punkt om mælk og ost, der er talt med to gange. Om diskussionen drejer sig om, hvorvidt Istat-tallene også omfatter den leverede mængde ost, eller om det er tilfældet med tallene fra de italienske mælkeproducenter (som jeg antager, at Istat-statistikkerne er baseret på), gør ingen forskel.

Som anført ovenfor (i punkt 8) påhviler det ganske vist først Kommissionen at anføre tilsidesættelsen af fællesskabs*bestemmelserne*, hvilket den i det foreliggende tilfælde gør ved at anføre, at de leverede mængder ost ikke er medtaget i Istat-tallene. Italien påstår, at de er medtaget heri. Det er en strid *om fakta*, for hvilken den regel, der er blevet fastsat i den tidligere nævnte dom af 19. februar 1991, gælder, nemlig at bevisbyrden påhviler den part, der har lettest adgang til den faktiske dokumentation. Det er utvivlsomt medlemsstaten, der i det foreliggende tilfælde dog har undladt at godtgøre, at en bestemt mængde er blevet talt med to gange.

13. Om det andet anbringende vedrørende Kommissionens påståede unøjagtighed, idet den har sammenlagt uensartede størrelser, kan jeg være mere kortfattet. Som Kommissionen har svaret hertil, indeholder de af Istat udleverede tal, som alle statistiske tal, kun tilnærmede oplysninger. Jeg kan ikke indse, hvorfor disse oplysninger ikke må, ja endda, hvorfor de ikke bør suppleres med de konkrete tal, der udleveres af de kompetente italienske myndigheder.

14. Det tredje anbringende vedrørende den påståede utilstrækkelige begrundelse er heller ikke overbevisende i betragtning af de ovenfor anførte bestemmelser om Kommissionens begrundelsespligt (i punkt 9).

17 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3.6.1988 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 139, s. 12).

18 — Artikel 16, stk. 1 in fine, i forordning nr. 1546/88 lyder: »Erklæringen omfatter endvidere salg af mejeriprodukter, der er fremstillet på gården, til grossister, forarbejdningsvirksomheder og detailhandlere«.

Andet stridspunkt: 53 438 771 788 LIT for præmier til fåre- og gedekødsproducenter

15. Striden drejer sig om en del af de af Italien udbetalte præmier til fåre- og gedekødsproducenter [19], som Kommissionen afslog at lade EUGFL finansiere til et samlet beløb på 70 mia. LIT. Afslaget vedrørende ca. 3 mia. LIT på grund af forsinkelse med betalingen bestrides dog ikke af Italien. Af de øvrige 67 mia. LIT, som der blev givet afslag på på grund af mangelfuld eller manglende kontrol, blev der alene givet et foreløbigt afslag vedrørende 14 mia. under forbehold af yderligere bevisførelse fra Italiens side. Den foreliggende sag vedrører udelukkende det endelige afslag vedrørende 53 438 771 788 LIT.

Italien anfægter beslutningen om afslaget med to anbringender. Ifølge Italien har Kommissionen for det første ikke leveret fyldestgørende bevis for, at kontrollen i Italien mangler eller ikke er tilstrækkelig. For det andet har Kommissionen på uforsvarlig måde ekstrapoleret resultaterne af sin undersøgelse i visse geografiske områder til andre områder.

16. Jeg begynder med det første af disse to anbringender. Under punkt 4.6.7.5 i den sammenfattende rapport har Kommissionen gjort udførligt rede for, på hvilket grundlag den mente at måtte foretage en finansiel korrektion på grund af manglende eller mangelfuld kontrol. Kommissionen havde gennemført en revision vedrørende metoder og procedurer i forbindelse med tildeling af de ovennævnte præmier i Italien [20]. I forbindelse hermed viste det sig, at de af de italienske myndigheder anvendte bilag var mangelfulde og til tider endda manglede. Endvidere viste det sig, at det ikke var muligt at undersøge, om præmierne, således som de relevante fællesskabsbestemmelser kræver, kun var tilkendt for dyr, der havde opholdt sig mindst to måneder på bedriften. Italienske tjenestemænd havde meddelt Kommissionen, og af Kommissionens kontrol på stedet fremgik, at dyrene ofte var blevet slagtet tidligere, at producenterne (på grund af skattesvig) ikke gemmer bilag, og at inspektørerne ofte undlader enhver kontrol. Endelig gav uoverensstemmelser i tallene anledning til en formodning om, at tallene vedrørende antallet af dyr var pustet kunstigt op. Kommissionen har i øvrigt ikke alene undersøgt procedurerne i de forskellige regioner, men også direkte kontrolleret en række vilkårligt udvalgte sager. Ved disse kontroller kom der oplysninger frem, som var højst mærkværdige. Det viste sig f.eks. ved kontrol på stedet i bedrifterne på Sicilien, at antallet af de derværende dyr kun var 1,5% af det antal dyr, for hvilke der var tildelt en præmie!

Disse af Kommissionen fastslåede omstændigheder benægtes ikke af Italien eller bestrides i hvert fald ikke [21]. Italien anvender alene det argument, at disse konstateringer kun

19 — Disse præmier tilkendes i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1837/80 af 27.6.1980 om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød, EFT L 183, s. 1.

20 — I punkt 3.3.6.2.3 i den sammenfattende rapport er der gjort rede for revisionens karakter og revisionsmetoden.

21 — Det fremgår såvel af Italiens argumentation i de skriftlige indlæg og under retsmødet som af de af Kommissionen fremlagte dokumenter, navnlig skrivelsen fra det italienske interventionskontor AIMA til Kommissionen af 22.9.1990.

udgør indicier, som objektivt set stadig er usikre og ikke kan danne grundlag for vidtgående økonomiske konsekvenser, og at de konstaterede mangler skyldes vanskeligheder, som ikke kan tilskrives Italien.

17. Det argument, at Kommissionens konstateringer er for usikre til at kunne knytte vidtrækkende økonomiske virkninger til dem, er på ingen måde overbevisende. Det, Kommissionen har fastslået i den sammenfattende rapport, er rigeligt til at begrunde et afslag på finansiering. Kommissionen er tydeligvis gået metodisk til værks [22] og har kunnet indsamle diverse bevismidler.

Italiens argument, at Kommissionen kun støtter sig til indicier og ikke til objektivt sikre fakta [23], synes at betyde, at Kommissionen kun ville kunne nægte finansiering med hensyn til de præmier, om hvilke det individuelt og specielt er bevist, at de er blevet tilkendt med urette. En sådan påstand er udtryk for en urigtig fortolkning af grundreglerne om finansiering af landbrugspolitikken.

Som anført i de foregående betragtninger påhviler det medlemsstaterne at påse, at den individuelle støttetildeling foregår forskriftsmæssigt. Kommissionen, der har pligt til at afslå finansiering med hensyn til udgifter, der er foretaget i strid med fællesskabsretten, kan begrænse sig til at godtgøre, at fællesskabsretten er blevet tilsidesat, f.eks. ved at godtgøre, at de nationale myndigheders kontrol mangler eller er mangelfuld [24].

18. Italien har ligeledes anført, om end uden større overbevisning, at de fastslåede mangler ikke kan bebrejdes Italien, da det har gjort sit bedste inden for de eksisterende retlige rammers muligheder og under hensyntagen til de objektive sociale og økonomiske omstændigheder og de i Italien foreliggende karakteristika for fåre- og gedeavlen. Dette argument er heller ikke overbevisende. Såfremt systemet for afslutningen af EUGFL-regnskaberne overhovedet tillader sådanne argumenter — hvilket er tvivlsomt i betragtning af dets objektive og strenge karakter (jf. ovenfor i punkt 5) — så lyder de i det foreliggende tilfælde ikke særlig overbevisende. Det fremgår af en skrivelse fra de italienske myndigheder af 22. september 1990, som Kommissionen har fremlagt for Domstolen, at de påståede force majeure-omstændigheder omfatter faktorer som f.eks. skatte- og regnskabsbestemmelser, som de italienske myndigheder selv er herre over, og at en forbedring af kontrolsystemerne helt klart er mulig [25].

19. Jeg kommer herefter til det andet anbringende om den påståede uforsvarlige ekstra-

22 — Det gælder navnlig for den af Italien anfægtede vægtmetode til at fastslå dyrenes alder. Af de dokumenter, som Kommissionen har vedlagt i sit svarskrift, fremgår, at dens metode er forsigtig og rimelig, og at den er blevet tilstrækkelig vel begrundet over for de italienske myndigheder.

23 — Kommissionen anførte, og det bekræftes i den sammenfattende rapport, at den ganske rigtigt også specielt har konstateret en række konkrete uregelmæssigheder. Det er dog ikke nogen nødvendig betingelse for, at Kommissionen kan beslutte, at der foreligger en mangelfuld kontrol.

24 — Jf. dom af 21.2.1989, sag 214/86, Grækenland mod Kommissionen, Sml. s. 367. I denne sag argumenterede medlemsstaten, at Kommissionen ikke kunne støtte en finansiel korrektion på en analyse af prøver, der var taget på tidspunktet for salget af korn efter to års oplagring, men burde have undersøgt kornets kvalitet på tidspunktet for oplægningen. I præmis 17 svarede Domstolen hertil, at det påhviler medlemsstaterne at sikre sig, at de operationer, der finansieres gennem EUGFL, virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde. Det påhviler ikke Kommissionen at kontrollere, at den enkelte interventionsforanstaltning er blevet gennemført på behørig måde.

25 — Det ellevte afsnit i den citerede skrivelse lyder således: »Det er klart, at det i andre sektorer anvendte system vil gøre en fuldstændig og hensigtsmæssig kontrol mulig vedrørende den støtte, der tilkendes på grundlag af den pågældende ordning.«

polation. Kommissionen har gennemført kontrol i syv regioner, som tilsammen repræsenterer 77% af de af Italien anmeldte udgifter. I hver af disse regioner drejede kontrollen sig om den vigtigste provins eller provinser. Resultaterne af kontrollen blev udlignet for hele regionen. Kommissionen nåede således frem til et tal på 53 438 771 788 LIT som endeligt afslag på finansiering af udgifter.

For de regioner, hvor der ikke blev gennemført nogen kontrol, blev gennemsnittet for de kontrollerede regioner ekstrapoleret. Denne ekstrapolation gælder dog kun med forbehold af modbevis fra Italiens side. Det drejer sig om de 14 mia. LIT, som Italien ikke har inddraget i den foreliggende sag (jf. ovenfor i punkt 15). Såvel under den skriftlige som under den mundtlige forhandling har Italien skabt forvirring på dette punkt, idet det har anført argumenter mod ekstrapolationen fra de kontrollerede til de ikke-kontrollerede regioner, selv om denne ekstrapolation slet ikke indgår i den foreliggende sag.

Den her omtvistede ekstrapolation inden for de enkelte kontrollerede regioner er efter min opfattelse ikke særlig problematisk. Såfremt Kommissionen fratages denne mulighed, betyder det, at det ovenfor (i punkt 17) allerede forkastede anbringende om, at Kommissionen kun ville kunne afslå at afholde udgifter, for hvilke den individuelt og særskilt beviser, at der foreligger uregelmæssigheder, accepteres [26].

26 — Jf. tillige, med hensyn til anvendelsen af ekstrapolation, mit forslag til afgørelse af 24.1.1990 i sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2334, punkt 29 og 30, samt forslag til afgørelse fremsat af generaladvokat Gulmann den 17.3.1992 i sag C-385/89, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3225, punkt 54 og 55.

Tredje stridspunkt: 711 001 829 LIT og 1 554 528 324 LIT for interventionstobak

20. Dette stridspunkt vedrører to finansielle korrektioner, som Kommissionen har foretaget. Den første korrektion (punkt 4.9.2.1 i den sammenfattende rapport) fulgte efter en kontrol af den tobak, der var oplagt på interventionslager, hvor Kommissionen fastslog, at en del af den oplagte tobak ikke opfyldte de mindste-kvalitetskendetegn, der er fastsat i fællesskabsbestemmelserne [27]. Den anden korrektion (punkt 4.9.2.3. i den sammenfattende rapport) fulgte efter en anden kontrol vedrørende et nærmere bestemt parti, hvorunder Kommissionen fastslog, at tobakken til dels var af ringere kvalitet end anført, og at der derfor var betalt en for høj pris.

Italien anfægter disse korrektioner med to anbringender. For det første — og navnlig — gør det gældende, at den kontrol, som danner grundlag for de finansielle korrektioner, er ulovlig, fordi Kommissionen selv har gennemført den. For det andet har Italien fremført en række indsigelser mod den af Kommissionen fulgte kontrolmetode og de konklusioner, der drages deraf, og Italien er af den opfattelse, at Kommissionen i hvert fald ikke har begrundet sin beslutning om afslaget vedrørende finansieringen tilstrækkeligt.

27 — Artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 1467/70 af 20.7.1970 om fastsættelse af visse almindelige regler for intervention inden for råtobakssektoren (EFT 1970 II, s. 432) lyder således: »Interventionsorganerne opkøber kun tobak, der frembyder de mindste-kvalitetskendetegn, der vil være at fastlægge på grundlag af inddelingen i sorter og kvaliteter«. Disse kendetegn er beskrevet i artikel 6, stk. 2, og i bilag III til Kommissionens forordning (EØF) nr. 1727/70 af 25.8.1970 om gennemførelsesbestemmelserne for intervention inden for råtobakssektoren, (EFT 1970 II, s. 521).

21. Jeg skal begynde med det første anbringende. Ifølge Italien bør Domstolen annullere Kommissionens beslutning, fordi den er støttet på prøver og analyser af produkter, som Kommissionens egne tjenestemænd har udtaget. Italien henviser i den forbindelse til Domstolens dom af 9. oktober 1990 i sag C-366/88 [28].

Denne dom drejede sig om et annullationssøgsmål, som Frankrig havde anlagt vedrørende interne instrukser fra Kommissionen, som skal følges af de af Kommissionen bemyndigede personer, vedrørende prøveudtagning og analyse af de udtagne produkter som led i kontrollen med EUGFL. Ifølge Frankrig var disse instrukser i strid med artikel 9 i den ovennævnte grundforordning [29]. Domstolen gav Frankrig medhold i denne påstand og annullerede instrukserne. Dommens præmis 22, andet punktum, lyder således:

»Det følger af den ved denne artikel (artikel 9) indførte kontrolordning, at hvis det viser sig nødvendigt at udtage og analysere prøver, skal medlemsstaten gøre dette, enten på eget initiativ som led i de ansvarsområder, der er overdraget den ved artikel 8, stk. 1, eller på Kommissionens anmodning i henhold til artikel 9, stk. 2, tredje afsnit.«

22. Den måde, hvorpå Italien i dag påberåber sig denne præmis, gør det nødvendigt at stille alvorlige spørgsmål vedrørende betydningen af dommen i sag C-366/88. I senere domme har Domstolen ikke henvist dertil. I én anden sag har en medlemsstat påberåbt sig den, således som Italien gør det i dag [30]. Domstolen gik dog ikke nærmere ind på dette anbringende, da det blev afvist [31]. Generaladvokat Gulmann beskæftigede sig dog i sit forslag til afgørelse en del med dommen i sag C-366/88, som han beskrev som »efter min mening på dette punkt noget overraskende«. I den foreliggende sag kan dommen i sag C-366/88 ikke lades uomtalt, og efter min opfattelse kan man ikke undgå at komme til den konklusion, at denne dom, i hvert fald med hensyn til den citerede udtalelse i præmis 22, skal tillægges en begrænset betydning. Med en vid fortolkning ville den nemlig komme i strid med Domstolens praksis i mange EUGFL-sager, men også — efter min mening — med ordlyden af forordning 729/70. Tillægges dommen stor rækkevidde, ville det endvidere betyde en alvorlig binding af administrationen af den fælles landbrugspolitik. Lad mig gøre nærmere rede for hvert af disse punkter.

23. Domstolen udtaler sig med jævne mellemrum i sager, som medlemsstaterne anlægger vedrørende Kommissionens afslutning af EUGFL-regnskaberne. Som regel vedrører tvisten en finansiel korrektion, som Kommissionen har foretaget på grundlag af en eller anden af Kommissionen gennemført kontrol. Ofte omfattede denne kontrol en prøveudtagning og analyse foretaget af personer, der var bemyndiget af Kommissionen. Domstolen har aldrig kritiseret dette. Det gælder ikke alene for den periode, som ligger forud for dommen i sag C-366/88, men også for perioden derefter. I de fleste af disse domme er spørgsmålet om Kommissionens kompetence til at udtage prøver og til at analysere disse blevet rejst, ganske vist ikke direkte, da kompetencen ikke blev bestridt af

28 — Dom af 9.10.1990, sag C-366/88, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3571.

29 — Jf. ovenfor i punkt 2 ff., navnlig i punkt 6.

30 — Det drejer sig om sag C-385/89, Grækenland mod Kommissionen, dom af 20.5.1992, Sml. I, s. 3225.

31 — Præmis 20 og 21 i ovennævnte dom.

den pågældende medlemsstat [32]. I enkelte domme kan man dog finde udtryk, der næppe kan forenes med udtalelsen i dommen i sag C-366/88. Det gælder bl.a. for en dom af 21. februar 1989, Grækenland mod Kommissionen [33], hvori det i forbifarten er nævnt (i præmis 17 og 18), at Kommissionen har ret til når som helst at gøre brug af den kontrolbeføjelse, som den har fået tillagt i henhold til artikel 9 i forordning nr. 729/70, og bl.a. når den modtager oplysninger, som giver den anledning til at tvivle på effektiviteten af den nationale kontrol. I det pågældende tilfælde havde Kommissionen efter klager over kvaliteten af hård hvede anmodet det græske interventionsorgan om prøver og havde selv ladet dem analysere på et laboratorium i en anden medlemsstat.

Denne dom, hvori det øjensynlig helt uproblematisk nævnes, at Kommissionen selv kan foretage analyser, kan vanskeligt forenes med udtalelsen i dommen i sag C-366/88.

Uforeneligheden er endnu mere iøjnefaldende med hensyn til dommen Petruzzi og Longo, som er afsagt den 10. oktober 1991, altså efter dommen i sag C-366/88. En italiensk domstol forelagde det præjudicielle spørgsmål, om der kunne stilles spørgsmålstegn ved resultaterne af en analyse ved interventionskøb af olie i forbindelse med en senere analyse. Af punkt 7 i retsmøderapporten fremgår, at denne senere analyse i det pågældende tilfælde var udført af laboratorier for Kommissionens regning. I dommens præmis 15 citerer Domstolen artikel 8, stk. 1, og artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 729/70 (jf. ovenfor i punkt 4 og 7), og den fortsætter derefter:

»16. Det følger af de nævnte forskrifter — hvis formål er at tillægge de berørte myndigheder de nødvendige beføjelser, således at det undgås, at EUGFL afholder udgifter i forbindelse med interventionsforanstaltninger, der er gennemført på en måde, som ikke er i overensstemmelse med fællesskabsretten — at Kommissionen har kompetence til at foretage en efterfølgende kontrol af den oprindelige klassificering af olien.

17. Endvidere bemærkes, at det er en betingelse for, at en efterfølgende kontrol af den oprindelige klassificering af olien er effektiv, at Kommissionen har mulighed for at anvende en hvilken som helst analysemetode, der med sikkerhed kan belyse, om de i de gældende fællesskabsretlige bestemmelser angivne klassifikationskriterier er blevet overholdt ved klassificeringen af olien, da den blev tilbudt til intervention.

18. Den nationale rets spørgsmål må herefter besvares med, at i henhold til fællesskabsretten kan Kommissionen på grundlag af strengt pålidelige metoder efterprøve, at interventionsforanstaltningerne er gennemført forskriftsmæssigt og i den forbindelse foretage en kontrol, som ikke blot er en gentagelse af de analyser, der blev foretaget, da olien blev tilbudt til intervention.«

I dette afsnit udtaler Domstolen således, at det fremgår af forordning nr. 729/70, at Kommissionen *er* kompetent til selv at fore-

32 — Eller — som i tilfældet med den ovennævnte dom af 20.5.1992 i sag C-385/89 — fordi spørgsmålet af formelle grunde kunne undgås.

33 — Dom af 21.2.1989, sag 214/86, Grækenland mod Kommissionen, Sml. s. 367.

tage analyser til kontrol af tidligere af den pågældende medlemsstat foretagne analyser.

24. Af en omhyggelig gennemlæsning af forordning nr. 729/70 [34] fremgår endvidere, at dommen i sag C-366/88 ikke kan tilkendes nogen værdi som præjudikat med hensyn til det pågældende punkt. Kommissionens kontrolbeføjelse, med henblik på godkendelse af EUGFL-regnskaberne, er fastsat i forordningens artikel 9, hvis stk. 1, første afsnit, lyder således:

»Medlemsstaterne stiller alle oplysninger, der er nødvendige for Fondens funktion, til rådighed for Kommissionen, og træffer alle foranstaltninger, der er egnede til at lette eventuelle kontrolforanstaltninger — herunder undersøgelser på selve stedet — hvis gennemførelse Kommissionen skønner formålstjenlig som led i administrationen af fællesskabsfinansieringen.«

Af denne bestemmelse fremgår efter min opfattelse, at Kommissionen selv kan gennemføre *al* den kontrol, som den finder formålstjenlig som led i administrationen af fællesskabsfinansieringen, og at medlemsstaterne skal lette denne kontrol. Kontrollen omfatter *tillige* undersøgelser på selve stedet, som det udtrykkelig er fastsat i bestemmelsen, hvormed i henhold til stk. 2 i samme artikel især — men ikke udelukkende — menes kontrol af den administrative praksis. At sidstnævnte kontrol nævnes udtrykkeligt i stk. 2, første afsnit, tjener efter min opfattelse kun til at understrege, at Kommissionen *faktisk* har adgang til de nationale myndigheders administrative bilag, hvad der udgør en vidtgående indblanding fra Kommissionens side i den nationale administration. At Kommissionens kontrolbeføjelse dog går videre end til at gennemføre en sådan administrativ undersøgelse fremgår af stk. 2, andet afsnit, hvori det er bestemt, at tjenestemænd fra den pågældende medlemsstat kan »deltage« i den af Kommissionen udførte revision. Dette kan dog ikke omhandle revision af medlemsstatens administrative oplysninger, da den nationale administration i så fald selv er »genstand« for revisionen, og dens tjenestemænd således naturligvis er til stede. Kommissionens vide kontrolbeføjelser fremgår endvidere også af sidste afsnit i stk. 2, hvor der nævnes »revisioner eller *undersøgelser*«, som Kommissionen med de pågældende medlemsstaters indforståelse kan lade disse medlemsstaters administration deltage i.

25. I den foreliggende sag anfører Kommissionen derfor også det argument, at dommen i sag C-366/88 kun vedrører forholdet til støttemodtagerne og ikke forholdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Kommissionen gør med rette opmærksom på denne sondring. Som jeg allerede ovenfor har anført (i punkt 3 ff.), har Kommissionen og medlemsstaterne helt forskellige opgaver. Medlemsstaten står, som den der skal gennemføre den fælles landbrugspolitik, så godt som alene inde for forholdet til støttemodtagerne. I lyset af princippet om administrativt samarbejde, således som det følger af EØF-traktatens artikel 5, kan det naturligvis tænkes, at medlemsstaten i den forbindelse anmoder Kommissionen om hjælp. Men Kommissionen spiller på dette niveau højst en birolle i baggrunden. Helt anderledes er forholdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen med hensyn til afslutningen af EUGFL-regnskaberne. Her spiller Kommissionen en central rolle som den instans, der varetager Fællesskabets (og indirekte de øvrige medlemsstaters) interesser, hvor den skal undersøge, om de udgifter, som

34 — Jf. ovenfor, note 2.

medlemsstaterne har afholdt, er afholdt i overensstemmelse med bestemmelserne i fællesskabsretten. En sådan »sekundær«-kontrol, dvs. en kontrol af medlemsstaterne, forudsætter for det første, at der foretages administrative undersøgelser, men den kan dog ikke begrænses hertil. Kommissionens »sekundære« kontrol skal nemlig også kunne bestå i at gennemføre egne analyser til kontrol af de af medlemsstaterne gennemførte analyser, der er foretaget i forholdet mellem medlemsstaterne og de begunstigede virksomheder.

26. Såvel af Domstolens øvrige EUGFL-retspraksis som af ordlyden af artikel 9 i forordning nr. 729/70 fremgår efter min opfattelse, at den fortolkning, der er givet i dommen i sag C-366/88, udelukkende vedrører Kommissionens beføjelse til at »fastsætte almindelige regler om direkte udtagelse af prøver af varer i virksomheder« (jf. dommens præmis 14), med andre ord ved at bryde ind i forholdet til de begunstigede virksomheder [35] og dette endda ved udstedelse af almindelige regler [36]. I dommen udtales i den forbindelse hvad angår Kommissionens kompetence til

»... at udstede bestemmelser, som er en tilføjelse til ordlyden af artikel 9 i forordning nr. 729/70 ... at der på ingen måde er tildelt en sådan kompetence ved denne forordning, og at det under alle omstændigheder er Rådet, der i henhold til denne artikels stk. 3 har beføjelse til at fastsætte almindelige gennemførelsesregler til denne bestemmelse« (præmis 24).

Af den ovenfor (i punkt 21) citerede præmis 22 kan således efter min opfattelse ikke udledes, at Kommissionen ikke selv ville kunne udtage prøver og analysere disse med henblik på at kontrollere varer, der var oplagt på interventionslager, og dermed — i forholdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne — med henblik på at kontrollere tidligere af medlemsstaterne med hensyn til de begunstigede virksomheder foretagne konstateringer [37].

At fratage Kommissionen muligheden for selv at foretage prøveudtagning og analyser ville i øvrigt — dette er det tredje argument for ikke at tillægge dommen i sag C-366/88 nogen vidtrækkende betydning — betyde en alvorlig begrænsning for Kommissionen med hensyn til opfyldelse af den kontrolfunktion, der er pålagt den. De faktiske omstændigheder i den foreliggende sag er en god illustration af alvoren af de problemer, som Kommissionen stilles over for ved udførelsen af denne opgave. I en nylig afsagt dom af 27. oktober 1992 vedrørende Kommissionens mulighed for at udelukke virksomheder, der har begået uregelmæssigheder, fra fremtidig finansiering, understreger Domstolen, at Kommissionen skal kunne gribe ind, og at udelukkelserne:

»... skal forhindre de talrige uregelmæssigheder, der begås i forbindelse med landbrugs-

35 — I præmis 18 gør Domstolen opmærksom på, at den annullerede ordning kunne påføre de pågældende privatpersoner udgifter.

36 — Generaladvokat Tesauro foreslog i øvrigt i punkt 33 i sit forslag til afgørelse i sag C-366/88 at lade dommens konklusion støtte alene på artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 729/70 (Sml. 1990 I, s. 3593).

37 — Det betyder ikke, at de af Kommissionen i nærværelse af medlemsstaten i forbindelse med afslutningen af EUGFL-regnskaberne udførte analyser ikke kan have nogen indflydelse på forholdet til de begunstigede. Af den faktiske sammenhæng i dommen i Petruzzi og Longo-sagen fremgår nemlig, at resultatet af de af Kommissionen foretagne analyser blev anvendt af de italienske myndigheder i forhold til de pågældende private parter.

støtten, og som kan belaste Fællesskabets budget i en sådan grad, at de kan kompromittere de foranstaltninger, institutionerne har truffet på dette område for at stabilisere markederne, opretholde landbrugernes levestandard og sikre forbrugerne rimelige priser« [38].

27. Jeg er hermed nået til det andet anbringende om den af Kommissionen anvendte metode ved kontrollen og begrundelsen af afgørelsen. Jeg vil her sondre mellem de to finansielle korrektioner, som anfægtes af Italien.

28. Den første finansielle korrektion, med et beløb af 711 001 829 LIT, fulgte efter en kontrol den 7.-14. februar 1988 (jf. punkt 4.9.2.1 i den sammenfattende rapport). Italien anfører tre indsigelser mod denne kontrol: De udtagne prøver er ikke repræsentative (60 pakker ud af 50 459), Kommissionen har ikke taget hensyn til tobakkens kvalitetsforringelse på grund af den lange oplagringstid, og prøverne er ikke blevet behandlet med omhu ved emballering og transport. Disse indsigelser blev fremsat over for Kommissionen under proceduren i forbindelse med afslutningen af EUGFL-regnskaberne, men der er ifølge Italien ikke taget tilstrækkeligt hensyn til dem.

29. Kommissionen har i sin duplik fremlagt fornøden dokumentation, hvoraf fremgår, at den på disse punkter har ført korrespondance med de italienske myndigheder, hvori den har gjort rede for sine synspunkter, og at den i betragtning af den fortsatte uenighed har indbudt de italienske myndigheder til et møde den 9. januar 1991. Kommissionen bemærker, og dette fremgår også klart af den sammenfattende rapport [39], at den har taget hensyn til indsigelserne vedrørende tobakkens naturlige ældning og vedrørende emballeringen og transporten af prøverne. Italien har ikke anført flere særlige argumenter, som giver grund til yderligere tvivl vedrørende Kommissionens handlemåde på dette punkt. Med hensyn til, om prøverne er repræsentative, har Kommissionen såvel i den sammenfattende rapport som i sin duplik for Domstolen forklaret, hvilken metode den anvendte. Italien har ikke fremsat andre argumenter herimod end tal for det antal prøver, der blev udtaget, nemlig 60 ud af 50 459 pakker. Af dette tal kan man efter min opfattelse ikke i sig selv udlede noget. Kvaliteten af en statistisk konklusion afhænger af mange faktorer, og små, vilkårligt udtagne stikprøver kan efter omstændighederne være tilstrækkelig repræsentative. Bortset fra antallet af prøver har Italien ikke anført noget, hvoraf det skulle fremgå, at den af Kommissionen fulgte fremgangsmåde var urimelig, eller at den ikke er blevet tilstrækkelig begrundet over for sagsøgeren.

30. Den anden finansielle korrektion, med et beløb af 1 554 528 324 LIT, fulgte efter en kontrol foretaget den 15.-19. januar 1990 (jf. punkt 4.9.2.3 i den sammenfattende rapport). Italien gør i den anledning forskellige anbringender gældende. Kontrollen skulle således være blevet udført af de samme sagkyndige og efter samme metode som kontrollen den 7.-14. februar 1988 og altså være

38 — Dom af 27.10.1992, sag C-240/90, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5383, præmis 19.

39 — I punkt 4.9.2.1.5. er anført: »... at det er accepteret, at blade, der er alvorligt beskadiget, og hvor mere end en tredjedel af overfladen er beskadiget, ikke medtages ved beregningen af korrektionen, da disse mangler måske er opstået i forbindelse med udtagningen og transporten af prøverne«. Den finansielle korrektion blev justeret i overensstemmelse hermed.

behæftet med de samme fejl. Som Kommissionen har bemærket, hvilket også fremgår af den sammenfattende rapport, er dette faktisk ikke rigtigt. Kontrollen den 15.-19. januar 1990 bestod nemlig ikke i at udtage og senere at analysere prøver, men af en fysisk (optisk) kontrol af den oplagrede tobak på stedet. I hvert fald har Italien ikke fremført andre elementer, der ville gøre det muligt at drage den af Kommissionen fulgte metodes pålidelighed i tvivl.

Endvidere henviser Italien til et protokollat af 19. januar 1990, som blev udarbejdet hen imod afslutningen af kontrollen, og hvori den af Kommissionen bemyndigede tjenestemand har forklaret, at resultaterne af undersøgelsen ikke ville medføre en finansiel korrektion. I en af Kommissionen for Domstolen fremlagt skrivelse af 27. februar 1990 har Kommissionen dog påvist urigtigheden af denne forklaring. I skrivelsen henvises til den omstændighed, at en tjenestemand, der udfører kontrollen, åbenbart ikke er bemyndiget til at drage endelige konklusioner med hensyn til finansiering [40]. Hans opgave, og formålet med det protokollat, hvormed kontrollen afsluttes, er begrænset til at fastslå faktiske omstændigheder. Dette forekommer mig indlysende. I betragtning af denne skrivelse og den deri indeholdte gendrivelse kunne Italien derfor ikke med rimelighed tillægge forklaringen i protokollatet nogen betydning.

Endelig gør Italien gældende, at det ved skrivelse af 18. juli 1990 har anmodet om yderligere undersøgelser, men at Kommissionen helt har ignoreret denne anmodning. At Kommissionen ikke skulle have svaret, er i virkeligheden ikke rigtigt, således som det fremgår af den af Kommissionen for Domstolen fremlagte skrivelse af 15. oktober 1990. I mangel af andre eller mere præcise argumenter kan Italien således heller ikke få medhold på dette punkt.

40 — Artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 729/70 bestemmer, at Kommissionen afslutter regnskaberne efter høring af Komitéen for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget efter den i forordningens artikel 13 fastsatte fremgangsmåde.

Fjerde stridspunkt: 60 808 737 217 LIT vedrørende olivenolie, der er overdraget til interventionsorganet [41]

31. Det drejer sig her egentlig igen om to stridspunkter. Det første vedrører regnskabsåret 1988. For dette år gennemførte Kommissionen en finansiel korrektion til et beløb af 34 172 079 373 LIT efter en undersøgelse, hvoraf det var fremgået, at næsten al olivenolie, der det pågældende år var blevet oplagt på lager, var af en ringere kvalitet end anmeldt ved interventionen [42]. Det andet stridspunkt vedrører en anden undersøgelse, af begge parter benævnt »Assitol-undersøgelse«, vedrørende regnskaberne for 1985, 1986 og 1987, hvoraf fremgik, at en del af olivenolien var af ringe kvalitet. På dette grundlag gennemførte Kommissionen en finansiel korrektion på i alt 26 636 657 844 LIT.

41 — Punkt 5.1 i den sammenfattende rapport.

42 — Artikel 2, stk. 5, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3472/85 af 10.12.1985 om forskrifter for interventionsorganernes opkøb og oplagring af olivenolie (EFT L 333, s. 5) pålægger interventionsorganerne pligt til at kontrollere kvaliteten af den tilbudte olivenolie i henhold til de kvalitetsdefinitioner, der er fastsat i artikel 35 i og bilaget til Rådets forordning nr. 136/66/EØF af 22.9.1966 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT 1965-1966, s. 193), som gennemført ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1058/77 af 18.5.1977 om særlige kendetegn for olivenolier og visse varer, der indeholder olivenolie, og om ændring af nomenklaturen i den fælles toldtarif for så vidt angår olivenolie (EFT L 128, s. 6).

32. Med hensyn til det første punkt er der ikke særlig strid herom. Af stævningen, hvormed Italien har anlagt sagen, fremgår, at påstanden på dette punkt kun gælder som bevarende foranstaltning. Italien har nemlig aldrig modsat sig undersøgelsen i 1988 [43], men har tværtimod udtrykkelig erkendt den økonomiske virkning deraf [44]. Der rejste sig dog et problem, da Italien på grundlag af undersøgelsens resultater begyndte at kræve tilbagebetaling af beløb fra de berørte private, der med urette var blevet begunstiget. De anfægtede rigtigheden af Kommissionens undersøgelse for den nationale domstol, som på dette punkt forelagde Domstolen et præjudicielt spørgsmål. På det tidspunkt, da den her foreliggende sag blev anlagt, havde Domstolen endnu ikke besvaret det præjudicielle spørgsmål. I mellemtiden er dette dog sket, og Domstolen har bekræftet, at Kommissionens undersøgelse var gennemført forskriftsmæssigt [45]. Herved er den foreliggende påstand, som formuleret i stævningen, blevet uden genstand.

Under den mundtlige forhandling har den italienske regerings befuldmægtigede anført, at Italien ville fastholde påstanden på grundlag af en påstået ulovlig indblanding fra Kommissionens side i den måde, på hvilken det italienske interventionsorgan senere har afhændet den omstridte olivenolie. Italien skulle i den forbindelse have lidt et tab. Denne påstand støttes dog ikke af nogen dokumentation og bør derfor afvises som ubegrundet [46].

33. Jeg kommer nu til det andet punkt, der vedrører korrektionen som følge af den såkaldte Assitol-undersøgelse. Italien har i den forbindelse gjort to anbringender gældende. Det første anbringende vedrører det forhold, at undersøgelsen er udført af Kommissionen selv, hvilket Kommissionen ikke havde kompetence til i henhold til dommen i sag C-366/88. Det drejer sig om det samme anbringende som nævnt ovenfor i forbindelse med interventionen for tobak (punkt 21), som bør forkastes af samme grund. Det andet anbringende vedrører Kommissionens handlemåde og dens begrundelse af beslutningen om finansiel korrektion. Italiens argumenter kan her samles om to punkter.

34. Ifølge Italien har Kommissionen udført de anfægtede finansielle korrektioner på grundlag af oplysninger, som blev udleveret til Kommissionen af Assitol, den italienske olieindustris forening. En sådan oplysning, der kommer fra en muligvis berørt privat part, vil af Kommissionen ikke kunne bruges som bevis mod og frem for resultaterne af de undersøgelser, som blev udført af de italienske myndigheder.

Kommissionen har hertil svaret, at den ganske vist modtog en klage fra Assitol, men at den derefter foretog en egen, selvstændig undersøgelse, som begrunder den finansielle korrektion. I sin replik har Italien påstået, at det ikke kendte noget til dette. At det rent faktisk ikke er korrekt, fremgår af de dokumenter, som Kommissionen har fremlagt for

43 — Undersøgelsen ser i øvrigt ud til at være et beundringsværdigt eksempel på samarbejde mellem de nationale myndigheder og Kommissionen.

44 — Denne erkendelse fremgår af skrivelsen af 2.11.1989, som Kommissionen har fremlagt for Domstolen. Denne erkendelse blev i øvrigt bekræftet af Italien såvel under den skriftlige forhandling som under den mundtlige forhandling.

45 — Dom af 10.10.1991, forenede sager C-161/90 og C-162/90, Petruzzi og Longo, Sml. I, s. 4845. Det drejer sig om den samme dom, som jeg har nævnt ovenfor (punkt 23).

46 — I mangel af bevis for, at anbringendet støttes på oplysninger, der først er fremkommet under den skriftlige forhandling, bør anbringendet ligeledes afvises i henhold til procesreglementets artikel 42, stk. 2, første afsnit.

Domstolen som bilag til duplikken [47]. Deri meddeles, at Kommissionen ganske rigtigt selv har foretaget en undersøgelse efter Assitol's klage, og at den i hver eneste fase under undersøgelsen har givet meddelelse til de italienske myndigheder om Kommissionens hensigter, handlinger og resultater.

35. Endvidere anfører Italien, at resultaterne af Kommissionens undersøgelse, nemlig at en stor del af olivenolien var af en ringere kvalitet end anført, modbevises af, at denne olie ved salg fra interventionslagrene hele tiden har opnået en pris, der er i overensstemmelse med den anmeldte kvalitet, og at toldvæsenet ved udførsel heller ikke har fastslået, at olien var af ringere kvalitet. Italien anfører, at det har meddelt Kommissionen dette, men at det ikke har fået noget fyldestgørende svar herpå. Kommissionens beslutning er således ikke tilstrækkelig begrundet.

Såfremt Italien i virkeligheden har fremlagt faktisk dokumentation for Kommissionen, hvoraf fremgår, at den omstridte olivenolie kunne sælges til den anmeldte kvalitet, og at dette bekræftes af undersøgelser ved udførslen, ville det være et vigtigt argument, som Kommissionen havde pligt til at svare på. Under en sådan antagelse kunne Kommissionen kun gennemføre en finansiel korrektion, såfremt den kunne godtgøre, at dens undersøgelsesresultater viser det sande hændelsesforløb.

Jeg må dog konstatere, at den italienske regering ikke har fremlagt nogen som helst dokumentation for Domstolen vedrørende salgspriser eller toldmyndighedernes undersøgelser til støtte for sine anbringender. Den har heller ikke godtgjort, hvorledes den har meddelt Kommissionen sine anbringender [48], således at det ikke kan undersøges, om Kommissionen rent faktisk ikke har begrundet sin beslutning tilstrækkeligt. Af de sagsakter, som Kommissionen har fremlagt, fremgår i øvrigt mere generelt, at den på forskellige tidspunkter over for de italienske myndigheder har gjort rede for sin handlemåde, og at den har givet mulighed for reaktioner, enten skriftlige eller i form af et møde [49]. Dette anbringende kan derfor ikke tages til følge.

Femte stridspunkt: 38 034 266 760 LIT vedrørende støtte til forarbejdning af sojabønner

36. Det næstsidste stridspunkt vedrører den støtte, som Fællesskabet yder til produktion af soja [50]. Støtten blev indført for at udvikle produktionen til imødegåelse af konkurrencen fra sojabønner, der blev indført uden importtold fra tredjelande (et problem, der

47 — Det drejer sig om telexmeddelelser fra Kommissionen til de italienske myndigheder af 10.6.1986, 10.10.1986 og 5.8.1988.

48 — Sagen indeholder én antydning i et dokument, som ikke blev fremlagt af Italien, men af Kommissionen. Det drejer sig om en skrivelse af 2.11.1989 fra de italienske myndigheder til Kommissionen, hvis fjortende afsnit har følgende ordlyd: »På grundlag af oversigtstabellen kan det fastslås, at alle partier er afhændet til priser, der svarer til bomolie, således at forringelse af kvaliteten som følge af en dårlig opbevaring eller forekomsten af olivenkage er udelukket«. Tabellen skulle være vedlagt i bilaget til skrivelsen, men det indgår ikke i sagsakterne for Domstolen. Det påhviler i hvert fald Italien at underbygge sine påstande med beviser.

49 — Jf. telex af 5.8.1988 fra Kommissionen til det italienske Landbrugsministerium, i bilaget til Kommissionens duplik for Domstolen.

50 — Ordningen har hjemmel i Rådets forordning (EØF) nr. 1491/85 af 23.5.1985 om fastsættelse af særlige foranstaltninger for sojabønner (EFT L 151, s. 15).

nu er meget aktuelt). Det centrale i ordningen er, at støtten kun må ydes for sojabønner, der produceres og forarbejdes i Fællesskabet. Med henblik på dette er der i artikel 6, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2194/85 [51] bestemt følgende:

»Producentmedlemsstaterne indfører et kontrolsystem, der sikrer, at der kun ydes støtte for produkter, der er berettiget hertil. Systemet skal bl.a. omfatte stikprøvekontrol af de dyrkede arealer samt kontrol af lagerregnskaber og i givet fald af støtteansøgernes finansbogholderi.«

Yderligere kontrolbestemmelser er fastsat i en af Kommissionen udstedt forordning [52].

37. I punkt 5.3 i den sammenfattende rapport har Kommissionen gjort rede for, hvorledes den på grundlag af en dobbelt kontrol har besluttet at foretage en finansiel korrektion på 38 034 266 760 LIT af den italienske støtte i 1988. I første fase har Kommissionen udført en kontrol på stedet i næsten 400 tilfældigt udvalgte virksomheder. I anden fase har den undersøgt kontrolprocedurerne i de forskellige berørte offentlige myndigheder og arbejdsgangen i en forarbejdningsvirksomhed. Kommissionens undersøgelse tog især sigte på spørgsmålet, om der i Italien var tilstrækkelig kontrol med, om de sojabønner, for hvilke der blev ydet støtte, havde deres oprindelse i Fællesskabet. Kommissionen fastslår på dette punkt bl.a. følgende (i punkt 5.3.1 og 5.3.2 i den sammenfattende rapport):

»... den af de italienske myndigheder udførte kontrol var mangelfuld, da systemet ikke gav mulighed for, at man kunne gå tilbage til de pågældende partier. Kontrollen gav heller ikke mulighed for at fastslå, om ansøgningerne var 'pustet kunstigt op' ved at medtage bønner, der ikke havde deres oprindelse i Fællesskabet ... Kommissionen havde navnlig fastslået, at kontrollen i høstcentrene var begrænset til kun at omfatte en undersøgelse (afstempling) af fortegnelsen over ind- og udgående varer. Uventede undersøgelser for at fastslå ægtheden (vægt eller analyse) af handlerne blev ikke foretaget. Det centrale organ AIMA kendte ikke det nøjagtige antal høstcentre.

Med hensyn til lagercentrene har Kommissionen fastslået, at den gennemførte kontrol ikke kun havde en formel karakter, men at den endvidere aldrig fandt sted uventet. En formel forklaring fra AIMA, om at partierne kom fra et bestemt høstcentrum, viste sig at være forkert, da en vis mængde af de pågældende sojabønner i virkeligheden stammede fra andre centre ...

Kommissionens tjenestegrene havde endvidere på grundlag af en revisorundersøgelse fastslået, at det italienske toldvæsen ikke

51 — Rådets forordning (EØF) nr. 2194/85 af 25.7.1985 om fastsættelse af almindelige regler vedrørende særlige foranstaltninger for sojabønner (EFT L 204, s. 1).

52 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 2329/85 af 12.8.1985 om gennemførelsesbestemmelser til de særlige foranstaltninger for sojabønner (EFT L 218, s. 16).

interesserede sig for de indførte sojabønners bestemmelsessted.«

Endelig har Kommissionen besluttet at foretage en finansiel korrektion på 5% af de af Italien i 1988 afholdte udgifter. Af punkt 5.3.4 i den sammenfattende rapport fremgår, at denne procentsats blev anslået på grundlag af resultaterne af undersøgelser i virksomhederne, hvor den procent, hvormed de tilsåede arealer var overvurderet, og udbytteprocenten varierede fra 1 til 15%.

38. Italien har for Domstolen anført en hel række argumenter mod denne finansielle korrektion. For det første anfører den, at korrektionen ikke støttes på noget specielt bevis, men kun på et »generelt indtryk« hos Kommissionen om, at det italienske kontrolsystem er utilstrækkeligt. Af de ovenfor citerede afsnit fra den sammenfattende rapport fremgår med tilstrækkelig tydelighed, at Kommissionen dog rent faktisk har anvendt signifikante resultater af kontrol, der er udført af Kommissionen, som grundlag.

Endelig synes Italien atter at påstå, at Kommissionen kun vil kunne nægte finansiering af støtte, for hvilken det individuelt og særskilt er godtgjort, at den er tilkendt med urette. Dette synspunkt har jeg allerede forkastet i det ovenfor anførte (punkt 17).

39. Endvidere anvender Italien det argument, at det på tilstrækkelig overbevisende måde har imødegået Kommissionens resultater under proceduren i forbindelse med afslutningen af EUGFL-regnskaberne. På grundlag af denne imødegåelse skulle Kommissionen have besluttet at afslå at afholde udgifterne, men kun for 1988 og kun 5% af dem. Ifølge Italien havde Kommissionen dog slet ikke måttet foretage nogen korrektion. Jeg kan ikke følge denne argumentation. Det ser dog ud til at være korrekt, at Kommissionen, efter at den havde givet Italien rig lejlighed til at fremsætte indsigelser, gennemførte en mindre korrektion, end den først havde påtænkt. Heraf følger dog ikke ipso facto, at den mindre korrektion er ulovlig eller ikke er tilstrækkelig begrundet. Den sammenfattende rapport giver efter min opfattelse en sammenhængende og antagelig forklaring på den endeligt gennemførte korrektion. Skal denne korrektion anfægtes, må Italien anfægte selve det konkrete grundlag, hvilket Italien ikke har gjort.

40. I forbifarten kommer Italien også med det argument, at det i mangel af fastslåede ulovligheder i den foreliggende sag, ikke kan kræve tilbagebetaling af den finansielle korrektion fra de støtteberettigede. Derfor kan korrektionen ikke pålægges Italien. Dette argument støtter på en sammenblanding af afslutningen af EUGFL-regnskaberne på den ene side, og forholdet til støttemodtagerne på den anden side. Afslaget på fællesskabsfinansiering er ikke afhængigt af den praktiske mulighed for at få tilbagebetalt beløb fra støttemodtagerne. Det er i øvrigt medlemsstaterne selv, der er ansvarlige for, at der ikke udbetales ulovlig støtte (jf. ovenfor i punkt 3).

41. Til slut anfører Italien, at de fastslåede mangler i kontrollen følger af utilstrækkelige fællesskabsretlige bestemmelser. Kommissionen skulle have erkendt dette, idet den i 1989

har forbedret kontrolbestemmelserne [53]. Kommissionen svarer hertil med rette med en henvisning til en dom af 12. juni 1990. Heri udtalte Domstolen følgende:

»... at medlemsstaterne, navnlig for så vidt angår spørgsmålet om en forskriftsmæssig anvendelse af fællesskabsmidler, er forpligtet til at indføre et system med administrativ kontrol og kontrol på stedet, der gør det muligt at sikre en korrekt overholdelse af de materielle og formelle betingelser for ydelsen af de pågældende præmier« [54].

Denne forpligtelse følger af EØF-traktatens artikel 5 og af artikel 8 i forordning nr. 729/70, uanset eventuelle særlige kontrolbestemmelser. I øvrigt manglede sådanne bestemmelser i hvert fald ikke helt, heller ikke før 1989.

Sjette stridspunkt: 67 501 305 800 LIT vedrørende produktionsstøtte til hård hvede

42. Dette sidste stridspunkt vedrører ydelse af støtte til produktion af hård hvede [55]. Ifølge punkt 5.4 i den sammenfattende rapport var der ved afslutningen af EUGFL-regnskaberne for 1985 rejst tvivl om, hvorvidt der var overensstemmelse mellem det faktisk dyrkede areal og de arealer, for hvilke der i Italien blev ydet støtte. Derfor anmodede Kommissionen i 1987 de italienske myndigheder om at indlede en administrativ undersøgelse i henhold til artikel 6 i forordning nr. 283/72 [56]. Der er således blevet undersøgt 3 500 ansøgninger. Ifølge de italienske myndigheder fremgik det af undersøgelsen, at uregelmæssighedshyppigheden var 8%. Da Kommissionen mente, at tallet ikke stemte med de oplysninger, som den rådede over, gennemførte den selv en statistisk analyse på grundlag af de resultater, som de italienske myndigheder havde fastslået, og besluttede herefter at fastsætte en uregelmæssighedshyppighed på (mindst) 12%. I den sammenfattende rapport anfører Kommissionen endvidere de mangler, som den har konstateret med hensyn til metoden for kontrol af ansøgningerne om støtte: Mangel på skriftlige vejledninger, utilstrækkelig koordination af kontrollen, utilstrækkelig landopmåling og mangel på effektive sanktioner. På dette grundlag besluttede Kommissionen, at Italien ikke havde opfyldt sine forpligtelser i fuld udstrækning, og den gennemførte derfor en finansiel korrektion på 12% for 1987 og 1988.

43. Den italienske regering anfægter denne korrektion med tre anbringender. Det første anbringende vedrører den finansielle korrektions tilbagevirkende kraft. Udgangspunktet for argumentationen er, at Kommissionen ikke har gennemført nogen finansiel korrektion for årene forud for 1987. Grunden hertil skulle fremgå af en meddelelse fra Kommissionen af 19. november 1990, som af Italien er fremlagt under forhandlingen for Domstolen. Heri udtales: »Da Kommissionens anmodning til Italien om at indlede en undersøgelse var sket i medfør af artikel 6 i forordning nr. 283/72, og da undersøgelsen

53 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 2537/89 af 8.8.1989 om gennemførelsesbestemmelser til de særlige foranstaltninger for sojabønner (EFT L 245, s. 8).

54 — Dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 20.

55 — Denne støtte blev indført ved artikel 10 i Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 af 29.10.1975 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 281, s. 1).

56 — Nævnt ovenfor i note 8.

indledtes i 1987, anser Kommissionens tjenestegrene det for rimeligt, at de beløb, som Italien kræver tilbagebetalt for denne foranstaltning, korrigeres fra 1987« [57]. Ifølge Italien bekræftes her det princip, at der ikke kan gennemføres nogen finansiel korrektion, som har tilbagevirkende kraft til perioden før undersøgelsen. Efter samme opfattelse kunne Kommissionen derfor heller ikke for 1987 og 1988 gennemføre nogen korrektion, da de administrative formaliteter for disse år allerede var opfyldt på det tidspunkt, da Kommissionen gav Italien meddelelse om resultaterne af sin undersøgelse. Denne argumentation er efter min opfattelse ikke korrekt.

44. Som jeg allerede har anført i min indledning, sker EUGFL's finansiering af udgifter afholdt af de nationale myndigheder i henhold til den objektive og strenge regel om, at kun de udgifter, »som foretages efter Fællesskabets regler« [58], kan betales af Fællesskabets budget.

Generaladvokat Mischo udtrykte det således i et forslag til afgørelse fra 1987:

»... proceduren for afslutning af EUGFL's regnskaber [er] indrettet på den måde, at Kommissionen først gennemgår udgifterne, når de er blevet afholdt« [59].

En form for tilbagevirkende kraft er således indbygget i systemet [60]. Kommissionen har i øvrigt ikke nogen som helst frihed på dette punkt:

»Så længe regnskaber ikke er behørigt afsluttet, har Kommissionen i henhold til artikel 2 i forordning nr. 729/70 pligt til at afvise at lade EUGFL finansiere udgifterne til restitutioner, der ikke er blevet udbetalt i overensstemmelse med de fællesskabsretlige regler« [61].

Når Kommissionen fastslår, at der foreligger en tilsidesættelse af fællesskabsretten, og regnskaberne endnu ikke er behørigt afsluttet, *skal* den gennemføre en finansiel korrektion [62]. Kommissionen kunne således ikke undlade at pålægge de omtvistede korrektioner for 1987 og 1988.

45. Det andet af Italien anførte anbringende (eller række af anbringender) vedrører den af

57 — En analog formulering, dog uden anførelse af rimelighed, findes ligeledes i punkt 5.4.3 i den sammenfattende rapport.

58 — Artikel 2 og 3 i ovennævnte forordning nr. 729/70.

59 — Forslag til afgørelse af 1.10.1987, sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. 1988, s. 1768, punkt 76.

60 — I sig selv skaber dette ikke noget problem i forbindelse med den berettigede forventning eller retssikkerhed i betragtning af medlemsstaternes primære ansvar for administrationen af ordningen og deres medvirken under hele proceduren i forbindelse med afslutningen af EUGFL-regnskaberne; jf. mine forslag til afgørelse af 11.1.1989, sag 262/87, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 225, punkt 12, og af 24.1.1990, sag C 8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2334, punkt 21 22.

61 — Dom af 27.1.1988, sag 349/85, Danmark mod Kommissionen, Sml. s. 169, præmis 19. Jf. den allerede i note 5 citerede dom af 7.2.1979, hvorefter »Kommissionen ikke i så hense ende råder over et frit skøn, som gør det muligt for den at fravige de regler, der gælder for denne byrdefordeling.« Jeg kan således ikke være enig i den måde, Kommissionen i denne sag til tider fremstiller sagen på, nemlig at den for årene før 1987 har bevilget en gunst ved ikke at gennemføre en finansiel korrektion. Kommissionen kan ikke bevilge gunstbevisninger af Fællesskabernes budget.

62 — Kommissionen råder dog over »et skøn« (ifølge dommen af 19.2.1991, sag C 281/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 347, præmis 24) til at *anslå beløbet* af den finansielle korrektion.

Kommissionen anvendte statistiske metode til at nå frem til afgørelsen om at give afslag på finansieringen af 12% af udgifterne. For det første gentager Italien her sine generelle indvendinger mod anvendelsen af ekstrapolation. Som allerede omtalt ovenfor (i punkt 17) tager Italien her udgangspunkt i en urigtig fortolkning af grundreglerne om finansiering af landbrugspolitikken [63].

46. Endvidere bebrejder Italien Kommissionen, at den i forbindelse med anmodningen om at indlede en administrativ undersøgelse ikke har meddelt, at den ville kunne drage økonomiske konsekvenser af undersøgelsesresultaterne. En undersøgelse skulle nemlig a priori enten tjene et rent statistisk formål eller have et kontrolformål. Såfremt Italien havde vidst, at der her var tale om kontrolformål, ville Italien have insisteret på en mere repræsentativ stikprøve og, mere generelt, på bedre garantier med hensyn til pålideligheden af de statistiske følgeslutninger på grundlag af undersøgelsesresultaterne. Kommissionen skulle ifølge Italien i den henseende ikke fuldt ud have opfyldt sine forpligtelser med hensyn til loyalt samarbejde med medlemsstaten.

Udgangspunktet for det indbyrdes forhold mellem Kommissionen og medlemsstaterne er ganske rigtigt forpligtelsen til loyalt samarbejde i medfør af traktatens artikel 5 [64]. Det betyder for så vidt angår Kommissionen, at den skal underrette medlemsstaterne om, hvad den har til hensigt og om dens resultater på alle stadier af proceduren i forbindelse med afslutningen af EUGFL-regnskaberne. Når den anmoder medlemsstaterne om oplysninger, skal den således normalt — bortset fra under helt specielle omstændigheder, der gør hemmeligholdelse berettiget — give meddelelse om, hvad den har planer om at gøre med disse oplysninger. Denne forpligtelse til åbenhed hindrer dog ikke, at Kommissionen på et senere stadium ændrer sine hensigter og underretter den pågældende medlemsstat herom. Det kan f.eks. tænkes, at Kommissionen anmoder en medlemsstat om oplysninger eller selv indsamler oplysninger med et generelt statistisk formål og uden nogen kontrolhensigt. Hvis det ved undersøgelse af disse oplysninger så viser sig, at en ulovlighed kommer for dagen, så kan Kommissionen anvende disse oplysninger som støtte ved afslutningen af EUGFL-regnskaberne, såfremt de almindelige bevisbyrderegler iagttages. Derudover har Kommissionen endda pligt til at nægte finansiering i hvert enkelt tilfælde, hvor den, uanset på hvilken måde, får kendskab til en uregelmæssighed. Jeg kan således ikke være enig i den opfattelse, som Italien forfægter, om at Kommissionen kun kan knytte økonomiske virkninger til resultater af undersøgelser, der udtrykkeligt er blevet indledt med henblik herpå [65].

47. Når nu henses til den konkrete sag, finder de italienske argumenter endvidere ikke tilstrækkelig støtte i de faktiske omstændigheder. Kommissionen fremsatte ved skrivelse af den 12. juni 1987, som Italien har fremlagt

63 — Nærmere bestemt henviser Italien i sin stævning til et internt dokument fra Kommissionen (VI/325/83) om anvendelse af ekstrapolation. Kommissionen har i sit svarskrift med rette bemærket, at dette dokument ikke drejer sig om situationer, hvor der er konstateret mangler i kontrolsystemerne i en medlemsstat.

64 — Jf. mit forslag til afgørelse i sag C-8/88, citeret ovenfor i note 26, punkt 21, og dommens præmis 20.

65 — I forbindelse hermed må man ikke anse afslutningen af EUGFL-regnskaberne som en strafferetlig proces. Det drejer sig om en objektiv procedure inden for videre rammer for en fælles administration. Jf. tillige forslag til afgørelse fremsat af generaladvokat Mischo i sag 347/85, citeret ovenfor i note 59, punkt 77, og dommens præmis 57.

for Domstolen, anmodning om den omstridte administrative undersøgelse. I første afsnit i skrivelsen anføres det klart, at Kommissionen allerede går ud fra en formodning om, at den vil finde uregelmæssigheder:

»... Kommissionen råder over oplysninger om eventuel svig med hensyn til støtte, som er afholdt af fællesskabsfonde til produktion af hård hvede.«

Også på baggrund af fortsættelsen af denne skrivelse kan Italien ikke så let fastholde, at det ikke kunne forvente, at undersøgelsen ville kunne føre til en finansiel korrektion.

48. Italiens næste indvending drejer sig om de forskellige procentsatser for uregelmæssighederne, som Kommissionen og Italien selv har fastsat. De italienske myndigheder kom på grundlag af deres undersøgelse af 3 500 ansøgninger til 8% uregelmæssigheder. På grundlag af det samme talmateriale traf Kommissionen efter en statistisk analyse beslutning om en procentsats på (mindst) 12%. Italien gør gældende, at Kommissionen ikke har leveret fyldestgørende bevis for, at dens tal er det korrekte.

Rent bortset fra den dokumentation, som Kommissionen faktisk har foretaget, må dette argument afvises, da det er støttet på en urigtig fordeling af bevisbyrden. Når Kommissionen har fastslået, at der foreligger en tilsidesættelse af fællesskabsretten og har anslået omfanget af den økonomiske virkning, som dette skal have, skal den pågældende medlemsstat i givet fald godtgøre, at Kommissionen har taget fejl med hensyn til den økonomiske virkning [66].

Det påhviler således Italien at godtgøre, at Kommissionens beregninger er urigtige.

49. Det tredje anbringende vedrører endelig mangler i de fællesskabsretlige bestemmelser om kontrol, således som det fremgår af, at der senere er vedtaget nye bestemmelser herom [67]. De argumenter, som Italien i den forbindelse har fremsat, er de samme som vedrørende kontrolbestemmelserne for støtten til forarbejdning af sojabønner (jf. ovenfor i punkt 42) og bør af samme grund ikke tages til følge.

Forslag til afgørelse

50. På grundlag af ovenstående skal jeg foreslå Domstolen at frifinde Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i det hele og at tilpligte sagsøgeren at betale sagens omkostninger.

66 — Jf. ovenfor i punkt 7; se endvidere note 62.

67 — Italien henviser i den forbindelse til Kommissionens forordning (EØF) nr. 1738/89 af 19.6.1989 om gennemførelsesbestemmelser for produktionsstøtteordningen for hård hvede (EFT L 171, s. 31, med senere ændringer).