I sag 18/76

REGERINGEN FOR FORBUNDSREPUBLIKKEN TYSKLAND, repræsenteret af advokat Konrad Redeker som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Forbundsrepublikken Tysklands ambassade, 20-22, rue de l'Arsenal,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sin juridiske konsulent P. Gilsdorf og af G. zur Hausen, medlem af Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Kommissionens juridiske konsulent, Mario Cervino, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgte,

angående et krav om annullation af Kommissionens beslutninger 76/141 og 76/147 af 2. december 1975 om afslutningen af de af Forbundsrepublikken Tyskland forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsårene 1971 og 1972, der er finansieret gennem Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), garantisektionen (EFT L 27 af 2. 2. 1976, s. 3 og 15), for så vidt som Kommissionen ikke har anerkendt, at der påhviler EUGFL følgende beløb: 26 094 195,99 DM for regnskabsåret 1971 og 13 325 660,12 DM for regnskabsåret 1972,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene J. Mertens de Wilmars og Mackenzie Stuart, dommerne P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe og G. Bosco,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og parternes påstande, søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender kan sammenfattes således:

I — Indledning og retsforhandlinger

A — Ved de anfægtede beslutninger, der er truffet i henhold til artikel 5, stk. 2, litra b) i Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), sammenholdt med artikel 8 i forordning nr. 1723/72 af 26. juli 1972 om regnskabsafslutning for Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, garantisektionen (EFT, Anden serie, juli 1975, s. 110), har Kommissionen nægtet at anerkende, at der påhviler EUGFL, garantisektionen, udgifter, som sagsøger har afholdt i forbindelse med gennemførelsen af retsakter vedrørende den fælles landbrugspolitik, på et samlet beløb af

28 747 840,47 DM for regnskabsåret 1971 og

16 556 544,12 DM for regnskabsåret 1972.

Disse beslutninger blev begrundet med, at de nævnte udgifter ikke var blevet bevilget eller afholdt af sagsøger i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget.

Sagsøger gør gældende, at Kommissionens beslutninger er fejlagtige og skal annulleres, for så vidt som Kommissionen har nægtet finansiering af udgifter på et beløb af

26 094 195,99 DM for regnskabsåret 1971 og

13 325 660,12 DM for regnskabsåret 1972.

B — Sagen er anlagt den 16. februar 1976. Skriftvekslingen blev udsat i september 1976 for at give parterne mulighed for at forhandle med henblik på at nå til forlig. Da denne forhandling ikke førte til noget resultat, blev skriftvekslingen genoptaget i august 1977.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

C — De omtvistede beløb fordeler sig på bestemte konti vedrørende forskellige »tilfælde«, som er nævnt nedenfor under punkt IV.

II — Parternes påstande

A — *Sagsøger* har nedlagt følgende påstand:

— Kommissionens beslutninger 75/33036 og 75/33038 af 2. december 1975 — om afslutningen af regnskaberne for Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Land-

bruget, garantisektionen, 1971 og 1972 — annulleres, i det omfang de ikke anerkender, at der påhviler EUGFL udgifter, som er afholdt af sagsøger, og som beløber sig til

a) et delbeløb på 26 094 195,99 DM for regnskabsåret 1971 og

b) et delbeløb på 13 325 660,12 DM for regnskabsåret 1972;

— Kommissionen idømmes sagsomkostningerne.

B — *Kommissionen* har nedlagt følgende påstand:

— frifindelse;

— sagsøger idømmes sagsomkostningerne.

III — Principperne for finansiering af interventionsforanstaltninger

A — De relevante bestemmelser

1. a) Rådets *forordning nr. 729/70* er grundforordningen om finansieringen af den fælles landbrugspolitik. Den indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

»Artikel 1

1. Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget — i det følgende benævnt »Fonden« — udgør en del af Fællesskabernes budget.

Den omfatter to sektioner:

— garantisektionen

— udviklingssektionen

2. Garantisektionen finansierer:

a) restitutionerne ved udførsel til tredjelande,

b) interventionerne til regulering af landbrugsmarkederne.

Artikel 3

1. Interventioner til regulering af landbrugsmarkederne, som foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget, finansieres i henhold til artikel 1, stk. 2, litra b).

...

Artikel 4

1. Medlemsstaterne udpeger de kontorer og organer, som de bemyndiger til fra denne forordnings ikrafttræden at betale de i artiklerne 2 og 3 omhandlede udgifter. De meddeler så snart som muligt efter denne forordnings ikrafttræden Kommissionen nedenstående oplysninger om disse kontorer og organer:

— benævnelse og eventuelle statutter,

— administrative og regnskabstekniske forudsætninger, hvorunder betalinger i forbindelse med gennemførelsen af Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget foretages.

De underretter omgående Kommissionen om enhver ændring heri.

2. Kommissionen stiller de nødvendige midler til rådighed for medlemsstaterne, for at de udpegede kontorer og organer kan foretage de i stk. 1 nævnte betalinger i overensstemmelse med Fællesskabets regler og de nationale lovgivninger.

Medlemsstaterne sørger for, at disse midler uden forsinkelse udelukkende anvendes til de fastsatte formål.

...

Artikel 5

1. Medlemsstaterne sender med regelmæssige mellemrum Kommissionen nedenstående materiale, som angår de i artikel 4 nævnte kontorer og organer, og som vedrører de af garantisektionen finansierede foranstaltninger:

a) opgørelse over kassebeholdningen og overslag over de finansielle behov,

b) årsregnskab med de for dets afslutning nødvendige bilag.

2. Efter høring af den i artikel 11 nævnte Fondskomité

a) træffer Kommissionen

— ved årets begyndelse på grundlag af det i stk. 1, litra a), nævnte materiale beslutning om et forskud til kontorerne og organerne på et beløb på indtil én tredjedel af de på budgettet optagne midler;

— i årets løb beslutning om yderligere betalinger til dækning af de udgifter, der skal afholdes af et kontor eller et organ;

b) afslutter Kommissionen inden udløbet af det følgende år kontorernes og organernes regnskaber på grundlag af det i stk. 1, litra b), nævnte materiale.

3. De nærmere bestemmelser om denne artikels anvendelse udstedes efter den i artikel 13 fastsatte fremgangsmåde.

Artikel 8

1. Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de forødne 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 gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.

Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet med henblik herpå, især det stadium, administrations- eller retssagerne befinder sig på.

2. Tilbagebetales de nævnte beløb ikke fuldt ud, bærer Fællesskabet de finansielle følger af uregelmæssighederne eller forsømmelserne; dette gælder ikke for uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for.

De tilbagekrævede beløb betales til de kontorer eller organer, som har udbetalt dem; disse trækker beløbene fra de udgifter, som finansieres af Fonden.

3. Rådet fastsætter på forslag fra Kommissionen med kvalificeret flertal de almindelige regler for denne artikels anvendelse.

Artikel 8 (fransk version)

...

2. A défaut de récupération totale, les conséquences financières des irrégularités ou des négligences sont supportées par la Communauté, sauf celles résultant d'irrégularités ou de négligences imputables aux administrations ou organismes des Etats membres.

...

Artikel 8 (tysk version)

...

2. Erfolgt keine vollständige Wiedereinziehung, so trägt die Gemeinschaft die finanziellen Folgen der Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse; dies gilt nicht für Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind.

...

Artikel 8 (nederlandsk version)

...

2. Indien algehele terugvordering uitblijft, draagt de Gemeenschap de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden, behalve die welke voortvloeien uit onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de Lid-Staten te wijten zijn.

...

Artikel 13

1. Når der henvises til den fremgangsmåde, der er fastsat i denne artikel, indbringer formanden sagen for Fondskomiteen enten på eget initiativ eller på begæring af en medlemsstats repræsentant.

2. Kommissionens repræsentant forelægger et udkast til de foranstaltninger, der skal træffes. Fondskomiteen afgiver en udtalelse om disse foranstaltninger inden for en frist, som formanden kan fastsætte under hensyn til, hvor meget de forelagte spørgsmål haster. Udtalelsen vedtages med et flertal af 12 stemmer.

3. Kommissionen vedtager foranstaltninger, som straks kan finde anvendelse. Såfremt disse foranstaltninger imidlertid ikke er i overensstemmelse med Fondskomiteens udtalelse, meddeles de straks Rådet af Kommissionen; i dette tilfælde kan Kommissionen udsætte anvendelsen af de foranstaltninger, den har vedtaget, i indtil én måned efter meddelelsen.

Rådet kan inden for en frist af én måned med kvalificeret flertal træffe anden afgørelse.«

Forordning nr. 729/70 foreskriver altså — i modsætning til det foreløbige system, der blev indført ved Rådets *forordning nr. 17/64* af 5. februar 1964 om betingelserne for støtte fra Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EFT 1963-64, s. 96) — princippet om Fællesskabets direkte finansiering af de nævnte foranstaltninger. Sidstnævnte forordning bestemte, at de pågældende foranstaltninger først finansieredes af medlemsstaterne, som derefter modtog godtgørelse fra EUGFL *(artikel 9)*. Kommissionen traf afgørelse om støtte fra Fonden efter høring af Fondskomiteen *(artikel 10)*.

I Kommissionens *forslag* til forordning om finansiering af den fælles landbrugspolitik, som den forelagde Rådet den 16. juli 1969 (JO C 123 af 19. 9. 1969, s. 27), var den bestemmelse, der svarer til artikel 8, stk. 2 i forordning nr. 729/70 (nemlig forslagets artikel 8, stk. 3) affattet således:

»Artikel 8

...

3. Fællesskabet bærer de finansielle følger af uregelmæssigheder eller svigagtigheder, bortset fra forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for.

...

Artikel 8 (fransk version)

...

3. Les conséquences financières des opérations irrégulières ou frauduleuses sont supportées par la Communauté, sauf négligences imputables aux administrations des Etats membres ou à leurs organismes.

Artikel 8 (tysk version)

...

3. Die finanziellen Folgen von Unregelmäßigkeiten oder betrügerischen Handlungen werden von der Gemeinschaft getragen sofern nicht Fahrlässigkeit vorliegt, die den Verwaltungen der Mitgliedstaaten oder den von diesen beauftragten Stellen anzulasten ist.

...

Artikel 8 (nederlandsk version)

...

3. De Gemeenschap draagt de financiële gevolgen van de onregelmatige verrichtingen of fraudes, behalve in geval van nalatigheid van de overheidsdiensten van de Lid-Staten of van hun organen.

...«

Den næstsidste betragtning til dette forslag til forordning var affattet således:

»...

Der skal træffes passende foranstaltninger for at forhindre, forfølge og genoprette alle uregelmæssigheder eller svigagtigheder; det kan dog ikke udelukkes, at uregelmæssigheder eller svigagtigheder først opdages efter interventionen fra de betalende organer, eller at ikke alle de udbetalte beløb kan kræves tilbage; det er derfor nødvendigt at regulere problemet vedrørende det finansielle ansvar for sådanne tab; den løsning, der er mest i overensstemmelse med princippet om Fællesskabets finansiering af den fælles landbrugspolitik, og som tager mest hensyn til vanskeligheden ved at lokalisere oprindelsen for enhver sådan transaktion i en enkelt medlemsstat, er at lade Fællesskabet bære disse tab i sidste instans, bortset fra forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for;

. . .«

1. b) *Artikel 8 i Kommissionens forordning nr. 1723/72* bestemmer følgende:

»Beslutningen om regnskabsafslutningen i henhold til artikel 5, stk. 2, litra b), i forordning (EØF) nr. 729/70 omfatter:

a) bestemmelse af de udgifter, som hver medlemsstat har afholdt i løbet af det pågældende år, og som skulle afholdes af EUGFL, garantisektionen;

b) bestemmelse af de finansielle midler, der endnu er til rådighed i hver medlemsstat ved udgangen af det pågældende år, og som fremkommer ved forskellen mellem alle Fællesskabets finansielle midler, der er til rådighed ved årets begyndelse, eller som er blevet betalt som forskud i løbet af året, og det i litra a) omhandlede beløb.«

1. c) De almindelige regler, der er nævnt i artikel 8, stk. 3 i forordning nr. 729/70, er indeholdt i Rådets *forordning nr. 283/72* af 7. februar 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), som bl. a. indeholder følgende bestemmelser:

»Artikel 2

1. Medlemsstaterne meddeler inden for tre måneder efter denne forordnings ikrafttræden Kommissionen følgende:

— administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om gennemførelse af forholdsreglerne i artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 729/70;

— fortegnelse over de til gennemførelse af disse forholdsregler udpegede kontorer og organer samt de vigtigste bestemmelser om disse kontorers og organers funktion og arbejdsgang og om de fremgangsmåder, de skal følge.

. . .

Artikel 3

I den første måned efter hvert kvartals udløb sender medlemsstaterne Kommissionen en opgørelse over de uregelmæssigheder, om hvilke der foreligger en rapport som det første led i en administrativ eller retslig forfølgning.

. . .

Artikel 4

Hver medlemsstat underretter omgående de øvrige berørte medlemsstater og Kommissionen om sådanne uregelmæssig-

heder, som må befrygtes meget hurtigt at få virkninger uden for dens område, samt om sådanne; som viser, at en ny svigagtig fremgangsmåde er benyttet.

Artikel 5

1. I den første måned efter hvert kvartals udløb underretter medlemsstaterne Kommissionen om administrativ eller retslig forfølgning, der er indledt til gennemførelse af tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt. De giver den alle formålstjenlige oplysninger.

2. Kommissionen underrettes efter samme tidsplan om forløbet af de i stk. 1 nævnte sager samt om størrelsen af de beløb, der er modtaget eller forventes modtaget tilbage og i givet fald om grundene til at forfølgning er standset.

3. Endvidere underrettes Kommissionen, så vidt overhovedet muligt inden en afgørelse træffes, i detaljer om grundene til, at skyldige beløb helt eller delvis ikke skal tilbagebetales.

4. Afsluttes sagerne ved en retslig eller administrativ afgørelse, underretter medlemsstaterne Kommissionen om denne afgørelse eller om hovedpunkterne heri.

Artikel 6

1. Skønner Kommissionen, at der i en eller flere medlemsstater er forekommet uregelmæssigheder eller forsømmelser, meddeler den dette til den eller de pågældende medlemsstater, som på administrativt plan indleder en undersøgelse, i hvilken tjenestemænd fra Kommissionen kan deltage.

Medlemsstaten sender Kommissionen en beretning om resultaterne af undersøgelsen. Deltager Kommissionen ikke i undersøgelsen, underrettes den om forløbet deraf i forbindelse med de i artikel 5 nævnte kvartalsvise indberetninger.

3. Fremgår det af undersøgelsen, at der foreligger uregelmæssigheder eller forsømmelser, eller erkendes dette af den pågældende medlemsstat på foranledning af fremgangsmåden i stk. 2, er medlemsstaten forpligtet til snarest muligt at indlede administrativ eller retslig forfølgning med henblik på en officiel konstatering af uregelmæssighederne eller forsømmelserne. Den underretter i henhold til artiklerne 3, 4 og 5 Kommissionen om sagens forløb.«

Artikel 14 i Kommissionens *forslag* til en forordning fra Rådet 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, som den forelagde Rådet den 16. oktober 1970 (JO C 130 af 27. 10. 1970, s. 7), var affattet således:

»Artikel 14

1. Førend Fællesskabet endeligt påtager sig de finansielle følger af uregelmæssigheder og forsømmelser, undersøger Kommissionen, om medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for uregelmæssighederne eller forsømmelserne.

2. Hvis Kommissionen efter denne undersøgelse kommer til det resultat, at Fællesskabet vil lide et økonomisk tab som følge af uregelmæssigheder eller forsømmelser, som en medlemsstats myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for, opgør den dette tab og meddeler det til den pågældende

medlemsstat, der opfordres til at tage stilling hertil inden én måned.

3. Efter at have gennemgået de bemærkninger, som medlemsstaten eventuelt har fremsendt inden for den nævnte frist, fastsætter Kommissionen ved beslutning det beløb, som medlemsstaten skylder Fællesskaberne som følge af den konstaterede uregelmæssighed eller forsømmelse, medmindre det bevises, at de uretmæssigt udbetalte beløb er blevet genopkrævet i mellemtiden. Det beløb, der fastsættes ved denne beslutning, bestemmes under hensyntagen til den pågældende medlemsstats bemærkninger.

4. Den pågældende medlemsstat skal betale det beløb, den skylder Fællesskaberne, inden en måned regnet fra dagen for meddelelsen om beslutningen.«

Da forordning nr. 283/72 blev vedtaget, fremsatte Rådet og Kommissionen følgende erklæring (dokument R/151/72 af 4. februar 1972):

»Ad artikel 1

a) Såfremt en medlemsstat mener, at den definitivt bør bære de finansielle følger af uregelmæssigheder eller forsømmelser, som dens forvaltninger eller organer bærer ansvaret for, underretter den Kommissionen og meddeler samtidigt denne størrelsen af det beløb, den agter af afholde.

b) Såfremt en medlemsstat mener, at ansvaret for uregelmæssigheder eller forsømmelser ikke kan tillægges dens forvaltninger eller organer i henhold til artikel 8, stk. 2 i forordning (EØF) nr. 729/70, og at Kommissionen bør bære de finansielle følger, tilstiller den Kommissionen et forklarende memoire.

Såfremt Kommissionen ... er af den opfattelse, at de finansielle følger af disse uregelmæssigheder eller forsømmelser ikke bør bæres af Fællesskabet, henvender den sig til den pågældende medlemsstat og foranstalter en meningsudveksling inden for rammerne af EUGFL-komiteen.

c) Ud fra de indhøstede erfaringer aflægger Kommissionen en beretning for Rådet vedrørende den mest passende måde, hvorpå de under litra b) nævnte uopklarede tilfælde bedst kan behandles; beretningen ledsages i givet fald af forslag til løsninger, der skal vedtages af Rådet med henblik på behandling af stridsspørgsmål af denne art.

Ad artikel 3

Ved uregelmæssigheder, således som det forstås i forordning (EØF) nr. 283/72, bør forstås 'enhver forsætlig eller ikkeforsætlig overtrædelse af en bestemmelse af retlig art'.«

B — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender

1. *Sagsøgers* indlæg vedrørende principperne for finansieringen af interventionsforanstaltninger drejer sig principalt om tilfælde nr. 10 og subsidiært om de øvrige tilfælde, der er nævnt nedenfor under punkt IV.

1. a) Ifølge sagsøger har Kommissionen ikke taget hensyn til artikel 8, stk. 2 i forordning nr. 729/70 (herefter benævnt »artikel 8, stk. 2«): Kommissionen skulle ifølge denne bestemmelse og uafhængigt af spørgsmålet, om udgifterne i de enkelte tilfælde var blevet afholdt i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne, have undersøgt, om de finansielle følger skulle bæres af Fællesskabet.

1. b) Ifølge sagsøger foreskriver denne bestemmelse, at Fællesskabet skal bære følgerne af uregelmæssigheder eller forsømmelser, når en tilbagebetaling af

de udbetalte beløb ikke længere er mulig eller ikke kommer i betragtning af andre grunde; dette gælder ifølge sagsøger dog ikke, hvis den pågældende medlemsstats myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for disse uregelmæssigheder eller forsømmelser. I så fald skal medlemsstaten bære de afholdte udgifter. Dette princip gælder uanset, om uregelmæssighederne eller forsømmelserne skyldes lovovertrædelser begået af tredjemænd (enkeltpersoner) eller en fejlagtig handlemåde fra administrationens side. Kommissionen har givet udtryk for samme opfattelse i et arbejdsdokument, dateret den 2. december 1974 (dokument VI/157/74). Selv om Kommissionen heri definerer »administrative fejltagelser og forsømmelser« som uregelmæssigheder i vid betydning, anerkender den dog indirekte, at overtrædelser af fællesskabsretlige bestemmelser, som skyldes en fejlagtig handlemåde fra administrationens side, skal henføres under ansvarspålæggelsesproceduren. Først i sit arbejdsdokument af 16. oktober 1975 (dokument VI/192/75) vedrørende regnskabsafslutning: »fremgangsmåde, indhold og konsekvenser«, gjorde Kommissionen det synspunkt gældende, at anvendelsesområdet for artikel 8, stk. 2 kun omfatter uregelmæssigheder og forsømmelser, der skyldes personer uden for administrationen.

Ifølge sagsøger tager Kommissionens fortolkning hverken hensyn til ordlyden af eller formålene med artikel 8, stk. 2. Eftersom medlemsstaterne anvender fællesskabsreglerne ikke blot i deres egen interesse, men også i Fællesskabets, forekommer det berettiget at dele de risici, der er forbundet med anvendelsen af disse regler, mellem Fællesskabet og medlemsstaterne. Men dette er kun muligt, hvis man ikke begrænser anvendelsesområdet for artikel 8, stk. 2 til udelukkende at omfatte uregelmæssigheder og forsømmelser, som tredjemænd kan gøres ansvarlige for. Der må også tages hensyn til de vanskeligheder, som anvendelsen af den umiddelbart gældende fællesskabsret medfører. Der må ofte træffes afgørelse inden for en kort frist; uden at det er muligt at opnå en bindende udtalelse fra Kommissionen. Herved kan fejlagtige fortolkninger, som anlægges i god tro, ikke udelukkes. Kommissionens opfattelse fører til, at den alene, inden for rammerne af fremgangsmåden for afslutning af regnskaberne, skal afgøre, om der foreligger en overtrædelse af fællesskabsretten. Ved høringen af Fondskomiteen har flere regeringer især understreget, at det ikke kan anses for forsvarligt, at Kommissionen endeligt vil træffe afgørelse om, hvilke udgifter, der skal pålægges medlemsstaterne; uden at disse har mulighed for reelt at medvirke (de bliver kun hørt). Desuden blev de betydelige vanskeligheder fremhævet, som en ikkeanerkendelse af udgifter vil skabe for medlemsstaterne, fordi disse må ansøge deres parlament om tilsvarende nationale bevillinger og dokumentere anvendelsen af disse for deres revisionsmyndigheder.

1. c) Efter sagsøgers mening er fremgangsmåderne for regnskabsafslutning og for ansvarspålæggelse to forskellige spørgsmål, som må undersøges ud fra forskellige synsvinkler, hvilket fremgår af de bestemmelser, der gælder herom. Der er dog en forbindelse mellem de to fremgangsmåder, for så vidt som regnskabsafslutningen ikke er mulig i henhold til artikel 5, stk. 2, litra b) i forordning nr. 729/70, så længe der skal gennemføres en ansvarspålæggelsesprocedure. Ved at træffe sin beslutning uden at foretage den herved nødvendige undersøgelse af spørgsmålet om ansvarspålæggelse, eller uden at tage et tilsvarende forbehold, har Kommissionen handlet fejlagtigt. Dens beslutninger må følgelig annulleres.

1. d) Den omstændighed, at Kommissionen har undladt at undersøge spørgsmålet om ansvarspålæggelse i henhold til artikel 8, stk. 2, kan heller ikke retfærdiggøres med, at en ansvarspålæggelsesprocedure endnu ikke kunne gennemføres. Selv om de i artikel 8, stk. 3 i forordning nr. 729/70 foreskrevne gennemførelsesbestemmelser ikke var blevet vedtaget, ville det være muligt at gennemføre ansvarspålæggelsesproceduren ved at fortolke artikel 8, stk. 2 således, som det er sket i Rådets og Kommissionens erklæring ved vedtagelsen af forordning nr. 283/72 (dokument R/151/72). Da der endnu ikke kunne opnås enighed, og da det tidspunkt, hvor forordning nr. 283/72 skulle træde i kraft, ikke kunne udskydes længere, blev denne erklæring udarbejdet, for at der i det mindste kunne eksistere foreløbige regler for ansvarspålæggelsesproceduren.

Ifølge en erklæring, der blev optaget i mødereferatet, fremsat af den tyske delegation under drøftelsen af udkastet til forordning nr. 283/72; og som ikke blev bestridt hverken af Kommissionen eller af nogen anden delegation, skal enhver fejlagtig foranstaltning fra en medlemsstats forvaltnings side anses for en forsømmelse. Dette begreb må også gælde for forsømmelser i den i artikel 8, stk. 2 forudsatte betydning.

Ordlyden af artikel 8, stk. 2 giver ifølge sagsøger tilstrækkelige oplysninger til, at det er muligt at opstille de kriterier, på grundlag af hvilke de finansielle følger af uregelmæssigheder eller forsømmelser begået af en medlemsstat kan pålægges denne. Hvis man i overensstemmelse med denne bestemmelse sondrer mellem de uregelmæssigheder og forsømmelser, som medlemsstaten kan gøres ansvarlig for, og dem, som den ikke kan gøres ansvarlig for, kan man gå ud fra, at der til ansvarspålæggelse kræves, at der foreligger en kritisabel adfærd inden for en forvaltnings ansvarsområde. Herved forstås, at enhver adfærd, som kun er objektivt fejlagtig, ikke kan føre til, at den pågældende medlemsstat gøres ansvarlig. En sådan fordeling af den finansielle risiko er nødvendig, især for at der kan ske en gnidningsløs afvikling af de udgifter, der følger af finansieringen af den fælles landbrugspolitik, og for at der kan opretholdes et bedst muligt forhold mellem Fællesskabet og medlemsstaterne.

Ved den ovennævnte erklæring traf Rådet og Kommissionen foreløbige foranstaltninger vedrørende gennemførelsesbestemmelserne for ansvarspålæggelsesproceduren. I de foreliggende tilfælde har Kommissionen ikke forelagt Rådet den beretning, som nævnes deri. Desuden blev EUGFL-komiteen ikke hørt vedrørende ansvarspålæggelsen.

1. e) Kommissionens beslutninger er mangelfulde, fordi de er blevet truffet uden forudgående undersøgelse af spørgsmålet om ansvarspålæggelse, eller fordi beslutningen vedrørende afslutning af regnskaberne skulle være truffet under forbehold af en undersøgelse af spørgsmålet om ansvarspålæggelse. Hvis ansvarspålæggelsesproceduren var blevet gennemført, skulle den have ført til, at Fællesskabet påtog sig de pågældende udgifter, fordi der ikke fra tysk side har været tale om nogen kritisabel adfærd inden for de kompetente forvaltningsmyndigheders ansvarsområde.

2. *Kommissionen* anfører, inden den redegør for sit syn på de principielle spørgsmål, at den allerede har fastslået dette i sammentrængt form i arbejdsdokumentet af 16. oktober 1975 (dokument VI/192/75), som dens beslutninger af 2. december 1975 er baseret på (jf. pkt. 1. b).

2. a) Regnskaberne afsluttes ved en bindende beslutning om, hvilke af medlemsstaternes udgifter i løbet af et bestemt regnskabsår der endeligt skal bæres af Fællesskabet. Afslutningen er altså ikke en simpel intern regnskabsføring, som ikke nødvendiggør en beslutning i form af en formel retsakt, hvilket klart fremgår af artikel 8, litra a) i forordning nr. 1723/73. Denne godkendelse af udgifter er nødvendig, da den fælles finansiering er begrænset til foranstaltninger, som træffes i henhold til fællesskabsbestemmelserne. Dette præciseres i artiklerne 2, stk. 1 og 3, stk. 1 i forordning nr. 729/70. Denne præcisering retfærdiggør indførelsen af disse bestemmelser, der ellers blot gentager indholdet af artikel 1, stk. 2.

Den kompetence, der er tillagt Kommissionen i så henseende, er fuldt ud i overensstemmelse med fremgangsmåden i henhold til artiklerne 108, stk. 3 og 110 i finansforordningen af 25. april 1973 (EFT L 116 af 1. 5. 1973, s. 1).

Afslutningen af regnskaberne udviser i øvrigt ikke med hensyn til sine virkninger for medlemsstaterne nogen fundamental forskel i forhold til den beslutning, som Kommissionen skulle træffe om støtte fra Fonden efter høring af Fondskomiteen under den gamle finansieringsordning i artikel 10 i forordning nr. 17/64.

Kommissionen påpeger endelig i denne sammenhæng, at fremgangsmåden for afslutning af regnskaberne giver medlemsstaterne en meget vidtgående ret til kontrol. Således som Kommissionen har forstået det, omfatter denne fremgangsmåde en bilateral og en multilateral fase, idet sidstnævnte fase består i en høring af Fondskomiteen vedrørende udkast til beslutning om afslutning af regnskaberne. Kommissionen henviser herved til ovennævnte arbejdsdokument (dokument (VI/192/75 af 16. 10. 1975). Retsbeskyttelsen mod beslutninger truffet under denne fremgangsmåde er sikret ved traktatens artikel 173.

2. b) Artikel 8, stk. 2 i forordning nr. 729/70 vedrører udelukkende »uregelmæssigheder eller forsømmelser«, som enkeltpersoner (tredjemænd) kan gøres ansvarlige for. Dette fremgår af denne bestemmelses systematiske placering i forordningen sammenholdt med forordning nr. 283/72, og af dens tilblivelseshistorie og formål. Kommissionen henviser herved til første stykke i den pågældende artikel og til artikel 8 og tredjesidste betragtning i det forslag til forordning nr. 729/70, som Kommissionen forelagde Rådet den 16. juli 1969. Forordning nr. 283/72 har desuden karakter af en forordning, som vedrører privatpersoner. Dette fremgår især af betragtningerne til denne forordning, hvor der er tale om »en skærpet kurs ... over for uregelmæssigheder« samt om »svigagtige fremgangsmåder«, og af dens artikler 3 og 6, stk. 3. Tanken om at indlede en procedure mod en myndighed, som har handlet retligt fejlagtigt eller forsømmeligt, er temmelig paradoksal. Derimod kan en procedure af denne art meget vel indledes mod offentligt ansatte i en medlemsstat.

Under drøftelserne af forslaget til forordning nr. 283/72 i De faste repræsentanters Komité fremsatte den tyske delegation ganske vist en erklæring, hvorefter »enhver fejlagtig foranstaltning fra en medlemsstats forvaltning« skulle anses for »en uregelmæssighed i den i denne forordning forudsatte betydning«. Kommissionen bemærker imidlertid, at

denne erklæring ikke er blevet optaget i Rådets mødereferat.

Vedrørende definitionen af begrebet »uregelmæssighed« citerer Kommissionen den erklæring, som Rådet og Kommissionen fremsatte i anledning af vedtagelsen af forordning nr. 283/72.

Det arbejdsdokument af 2. december 1974 (dokument VI/157/74, jf. pkt. 1. b)), som sagsøger påberåber sig, er aldrig blevet godkendt af Kommissionen. Under drøftelsen af dette dokument opretholdt Kommissionens tjenestegrene for øvrigt ikke det synspunkt, som blev udtrykt deri.

Hvis et økonomisk tab udelukkende skyldes en medlemsstats fejlagtige adfærd, er det kun logisk, at denne også må påtage sig den økonomiske risiko for sine handlinger. Hvis det økonomiske tab imidlertid skyldes en tredjemands adfærd, foreligger der en breche i medlemsstaternes ansvarssfære, og det vil derfor være fornuftigt at befri staten for den økonomiske risiko, som påhviler den. Hertil kommer endvidere den omstændighed, at fejlagtige retsakter ofte vedrører flere medlemsstaters områder, således at uregelmæssigheden ikke kan lokaliseres. Disse overvejelser kom til udtryk i den tredjesidste betragtning i ovennævnte forslag til forordning nr. 729/70. I dette forslag er artikel 8, stk. 2 i øvrigt mere præcist affattet på dette punkt (artikel 8, stk. 3 i forslaget).

Kommissionen gør endvidere gældende, at den tyske version af artikel 8, stk. 2 i forordning nr. 729/70 er blevet problematisk, især fordi man har anvendt udtrykket »Versäumnis«, som på de andre sprog er gengivet med forsømmelse, hvilket snarere svarer til begrebet »Fahrlässigkeit«. Hvis man gennemgår den tyske version isoleret, kunne man være fristet til fra et rent sprogligt synspunkt at mene, at der er tale om »Versäumnis«, når en medlemsstat gør sig skyldig i en undladelse i strid med de forpligtelser, som påhviler den. Denne fortolkning gør imidlertid den sondring, som denne bestemmelse gør mellem forsømmelser, som der kan pålægges ansvar for, og forsømmelser, som der ikke kan pålægges ansvar for, uforståelig; men en pligtstridig undladelse er afgjort et indicium for en forsømmelse, hvilket er det eneste rimelige kriterium for pålæggelse af ansvar.

Hvis man læser den nederlandske version, som er i overensstemmelse med den franske version, kan man for det første konstatere, at begrebet »nalatigheid« ligeldes kan omfatte enkeltpersonders adfærd. Denne fortolkning overflødiggør imidlertid begrebet »forsømmelse«, som er indbefattet i begrebet »uregelmæssighed«. Hvis man i denne sammenhæng ved forsømmelse vil forstå en forsømmelig (»fahrlässig«) adfærd fra administrationen, vil man ifølge Kommissionen støde på de samme logiske indvendinger som for den tyske version, men i endnu større omfang: Det må nemlig undersøges, om administrationens forsømmelige (»fahrlässig«) adfærd skal tilskrives en forsømmelse fra denne administration, og om den derfor kan gøres ansvarlig herfor, hvilket ikke giver mening.

Ifølge Kommissionen kan denne urimelighed kun undgås, hvis man ved fortolkningen af denne bestemmelse går ud fra den oprindelige ordlyd af Kommissionens forslag, og hvis man ser bort fra begrebet »nalatigheid« eller »forsømmelse« i det første punktum i artikel 8, stk. 2, og betragter det som en meningsløs tilføjelse. Med denne fortolkning kommer man frem til den betydning, som Kommissionen giver bestemmelsen under hensyn til den sproglige

logik og uden at gøre vold mod teksten: De finansielle følger af svigagtige handlinger eller andre uregelmæssigheder begået af tredjemænd skal bæres af Fællesskabet i det omfang, de ikke kan tilskrives en forsømmelig adfærd fra medlemsstaterne.

Da begrebet »forsømmelse« uden nogen forklaring er blevet indføjet i Rådets arbejdsdokument af 14. januar 1970 (dokument R/61/70), og da der ikke findes noget skriftligt, der tyder på, at denne ændring har været drøftet, kan man ikke betragte den som en væsentlig ændring af Kommissionens forslag. Det ville være forbavsende, hvis man havde villet ændre princippet i forordning nr. 17/64 om Kommissionens kompetence til at bestemme Fondens støtte til medlemsstaternes udgifter, uden at dette var blevet klart udtrykt eller bekræftet i de forberedende arbejder.

Kommissionen påpeger, at de efterfølgende betragtninger vedrørende ansvarspålæggelsen og ansvarspålæggelsesproceduren især er af betydning, hvis det statueres, at sagsøgers grundlæggende opfattelse vedrørende fortolkningen af artikel 8, stk. 2 er korrekt.

Hvad angår de materielle »kriterier for ansvarspålæggelse«, er Kommissionen som udgangspunkt enig med sagsøgers opfattelse. Der må kun afviges fra princippet om, at Fællesskabet bærer de finansielle følger på de faktiske betingelser, der opstilles i artikel 8, stk. 2, når »medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for« uregelmæssighederne eller forsømmelserne.

Artikel 8, stk. 2 i forordning nr. 729/70 nævner hverken, hvornår eller under hvilke betingelser ansvarspålæggelsen skal finde sted, hvilket er i modsætning til den version, der blev foreslået af Kommissionen, og som præciserede, at der skulle foreligge forsømmelse fra medlemsstaternes side. Men selv uden denne udtrykkelige præcisering kan den eksisterende bestemmelse fortolkes i overensstemmelse med dette forslag. Det vil i det væsentlige føre til det samme resultat som det, der f.eks. består i, at en ansvarspålæggelse forudsætter en »kritisabel adfærd« under en myndigheds ansvarsområde.

Da de almindelige regler, der er nævnt i artikel 8, stk. 3, endnu ikke er blevet vedtaget, må definitionen af begrebet »kritisabel adfærd« søges gennem en fortolkende retsanvendelse. Definitionen af dette begreb må under ingen omstændigheder afhænge af den subjektive opfattelse hos den tjenestemand, der gennemfører akten.

Hvis en iagttager a priori nærer begrundet tvivl om rigtigheden af en bestemt juridisk fortolkning, må den nationale myndighed opfordres til at forsøge at fjerne denne tvivl, f.eks. ved at rådføre sig med Kommissionen. Såfremt den ikke gør dette, løber den risikoen for at blive beskyldt for en eventuel forkert fortolkning, hvis finansielle følger den ligeledes må bære.

Denne opfattelse er nødvendig for den konkrete anvendelse af fællesskabsretten, hvis man vil undgå, at de nationale myndigheder så at sige belønnes for en skødesløs anvendelse af fællesskabsretten.

2. c) Ifølge Kommissionen findes der ingen ansvarspålæggelsesprocedure i retlig forstand. Da Rådet ikke har

kunnet nå til enighed om den procedure, som Kommissionen havde foreskrevet i artikel 14 i forslaget til forordning nr. 283/72, finder de almindelige regler anvendelse i overensstemmelse med forordning nr. 729/70, dvs. de bestemmelser, der gælder for afslutning af regnskaberne.

Det ændrer intet i denne situation, at der foreligger en fælles erklæring fra Rådet og Kommissionen, som blev afgivet, da forordning nr. 283/72 blev vedtaget. Ved ikke at tage hensyn til de procedureregler, der er fastsat i denne erklæring, har Kommissionen højst overtrådt en form for »gentlemen's agreement« og må bære det politiske ansvar herfor. Denne erklæring indebærer ikke, at Kommissionens beføjelser berøres af den procedure, som den fastsætter. I alle tilfælde hjemler den ingen beslutningskompetence for Rådet, end ikke til at træffe rammebestemmelser. Den beretning, som Kommissionen ifølge litra c) i erklæringen skal forelægge Rådet, har kun til formål at fremkalde en debat på højeste niveau, da det forventes, at Kommissionen, når den træffer sin beslutning, tager hensyn til resultatet af denne debat. At beretningen »i givet fald« skal være ledsaget af forslag til løsninger, der skal vedtages af Rådet, kan kun være en mulighed, der altid består, for generelt og for fremtiden at løse et problem, som opstår i et enkelt tilfælde, ved hjælp af en retsakt, der vedtages af den normale lovgivningsvej.

Muligheden for, at Rådet kan gribe ind i særlige tilfælde, er i øvrigt egnet til at påvirke traktatens institutionelle ligevægt på negativ måde. Rådet har i øvrigt en tendens til at løse de problemer, som forelægges det, politisk. Udsigten til et sådant politisk kompromis tilskynder medlemsstaterne til fra første færd at modsætte sig en pålæggelse af det finansielle ansvar for uregelmæssigheder, til at indbringe sagen for Rådet og til ved anvendelsen af fællesskabsretten at finde en løsning, som svarer til deres nationale interesser. Endelig er Rådet i modsætning til Kommissionen ikke i stand til på det administrative plan at behandle et stort antal enkelttilfælde.

Kommissionen kan fuldt ud tilslutte sig den erklæring, der blev foreslået af den franske delegation til det mødereferat, der blev udarbejdet, da forordning nr. 283/72 blev vedtaget af Rådet; denne erklæring tilsigter ikke at gøre Rådet til en forligsinstitution, men at benytte de forligsmidler, der findes i EUGFL-komiteen, dvs. i et organ under Kommissionen.

2. d) Kommissionen mener ikke, at de principielle betragtninger vedrørende fordelingen af den økonomiske risiko mellem Fællesskabet og medlemsstaterne som er fremsat af sagsøger, kan bevirke nogen fundamental ændring i de resultater, som Kommissionen har redegjort for. Ifølge Kommissionen må enhver overvejelse om dette emne tage udgangspunkt i princippet om, at Fællesskabet kun finansierer foranstaltninger, der er truffet i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne.

Det synes vanskeligt at forene sagsøgers opfattelse med ordlyden af artiklerne 2 og 3 i forordning nr. 729/70, medmindre man kun vil lægge en ganske generel betydning i ordene »restitutioner . . . som efter Fællesskabets regler ydes . . . finansieres . . .«, hvilket fra et sprogligt synspunkt er udelukket, fordi artikel 8, stk. 2 indeholder en undtagelse fra dette princip, og det således er nærliggende at slutte modsætningsvis.

Sagsøgers opfattelse er især ikke forenelig med den omstændighed, at medlemsstaterne anvender de pågældende fællesskabsbestemmelser på eget ansvar og ikke »efter ordre« fra Fællesskabet eller som »underordnede institutioner« under en højere fællesskabsmyndighed. Medlemsstaternes myndigheder er ikke bundet af instrukser fra Fællesskabets udøvende myndighed, og Kommissionen har heller ikke ret til at kontrollere dem i sædvanlig forvaltningsretlig forstand. Kommissionen kan kun ved uforbindende udtalelser, ved bilaterale kontakter eller i de eksisterende komiteer påpege den overtrædelse, som den har konstateret. Modstykket til medlemsstaternes anvendelse af fællesskabsretten på eget ansvar ligger netop i forpligtelsen til at bære den finansielle risiko for en forkert anvendelse af denne ret.

Dette resultat kan ikke ændres af den omstændighed, at anvendelsen og fortolkningen af fællesskabsretten undertiden rejser praktiske vanskeligheder: Disse kan ofte løses allerede under forberedelsen af den pågældende retsakt ved at rådføre sig med Kommissionen eller i de talrige komiteer osv.; de øvrige tilfælde må være yderst sjældne; i givet fald kan betalingerne enten udsættes eller ske med forbehold.

Der findes dog undtagelser til det af Kommissionen hævdede princip, f.eks. i tilfælde af uregelmæssigheder begået af tredjemænd — artikel 8, stk. 2 i forordning nr. 729/70 — når Fællesskabet selv har fremkaldt den forkerte anvendelse, eller når det kan gøres ansvarligt for den forkerte anvendelse af en anden grund: Jf. vedrørende dette den situation, der blev fremkaldt ved Domstolens dom af 12. 11. 1974 i sag 34/74, Roquette mod Frankrig (Sml. s. 1217).

Kommissionen er ikke overbevist af sagsøgers anbringende, hvorefter Kommissionens nægtelse af at anerkende visse udgifter kan få budgetmæssige følger for medlemsstaterne. Medlemsstaten skal ifølge Kommissionen på forhånd træffe budgetmæssige foranstaltninger for at kunne opfylde yderligere forpligtelser. I øvrigt opstod disse supplerende udgifter ikke så pludseligt for medlemsstaten, at det kunne medføre betalingsvanskeligheder; Kommissionens beslutning om afslag fremgår tilstrækkelig tidligt af den obligatoriske fremgangsmåde. Hvis en medlemsstat imidlertid skulle komme ud for ægte skattemæssige vanskeligheder, vil det være muligt i forståelse med Kommissionen at finde praktiske midler til løsning af dette problem.

3. *Sagsøger* anfører i sin replik, at Kommissionens opfattelse, hvorefter EUGFL kun finansierer foranstaltninger, der træffes i overensstemmelse med fællesskabsreglerne, ikke er i overensstemmelse med artikel 2, stk. 1 og artikel 3, stk. 1 og i øvrigt ikke tager hensyn til opbygninger af forordning nr. 729/70. Ordlyden af artiklerne 2 og 3 i denne forordning tillader efter sagsøgers mening ikke en indskrænkende fortolkning, men giver tværtimod bevidst et meget vidt spillerum: Disse bestemmelser omfatter alle de restitutioner og interventioner, der er foreskrevet i fællesskabsretten, og som har deres udspring i de fælles markedsordninger og i udførelsen af de opgaver, som er overdraget Fællesskabet; de materielretlige regler er afgørende; formforskrifterne har derimod kun sekundær betydning.

Sagsøger deler Kommissionens synspunkt vedrørende begrebet »uregelmæssigheder«, som det er defineret i Rådets og Kommissionens erklæring i anledning af vedtagelsen af forordning nr. 283/72 (dokument R/151/72). Det forholder sig anderledes med begrebet »forsømmelse«, som ifølge sagsøger har en selvstændig betydning, der er forskellig fra betydningen af begrebet »uregelmæssigheder«, fordi de sidstnævnte sigter til tredjemænds handlinger. At »forsømmelserne« ikke er en forvirrende tilføjelse eller et mislykket forsøg på redaktionel forbedring, viser følgende: Under de drøftelser, der gik forud for forslaget til forordning nr. 729/70, som oprindelig kun talte om »uregelmæssigheder« eller »svigagtige handlinger« »betrügerischen Handlungen«, blev der skabt enighed om, at området for retsstridige handlinger fra forvaltningens side kun ufuldstændigt dækkes af begrebet »uregelmæssigheder«, og at dette gælder såvel på det retssystematiske som på det begrebsmæssige plan. Man var altså enige om at inddrage forvaltningsområdet under ansvarspålæggelsesproceduren; alle mødets deltagere var dengang enige om, at uregelmæssigheder begået af enkeltpersoner ofte kan være forbundet med en forsømmelig adfærd fra de nationale forvaltningers side. Denne overvejelse er årsagen til, at begrebet »forsømmelse« for første gang anvendtes i teksten af 15. januar 1970 (dokument R/61/70). Den omstændighed, at den endeligt vedtagne forordning på dette punkt afviger fra Kommissionens oprindelige forslag, viser, at forslaget i den version, der blev forelagt af Kommissionen, ikke blev accepteret af medlemsstaterne. Der kan altså ikke drages nogen bindende slutning af den ikke vedtagne udgave. Kommissionen kan følgelig ikke hævde, at en »forsømmelse« blot er en pligtstridig undladelse. En forsømmelse kan tværtimod også bestå i en fejlagtig handling.

Hvad angår fortolkningen af begrebet kritisabel adfærd, deler sagsøger Kommissionens opfattelse, hvorefter der ikke kun skal tages hensyn til subjektive elementer hos den tjenestemand, som udfører handlingen, men snarere til en objektiv og sagkyndig iagttagers mening.

Forordning nr. 729/70 angiver ikke præcist og konkret, på hvilke betingelser ansvarspålæggelsen skal ske. Men forordningens artikel 8 opstiller en sondring mellem ansvarspådragende og ikke-ansvarspådragende adfærd. Ifølge sagsøger kan denne sondring kun have følgende årsag: En medlemsstat skal ikke svare for de økonomiske følger af en fejlagtig adfærd fra dens ansattes side, undtagen hvis denne fejlagtige adfærd ligeledes er kritisabel (»vorwerfbar«). Herved må der imidlertid tillægges de ydre omstændigheder, som er anledningen til forvaltningens fejlagtige adfærd, afgørende betydning, f.eks. graden af kausalitet og omfanget af retskrænkelsen under hensyn til de overtrådte reglers formål. Alle disse punkter er i overensstemmelse med Kommissionens opfattelse.

Spørgsmålet om, hvilken grad af objektivt fejlagtig adfærd eller fejl, der skal foreligge, før den kan kaldes kritisabel, kan stå hen, fordi der ikke i de omtvistede tilfælde har været tale om en pligtstridig, kritisabel eller uforsvarlig adfærd eller fejl fra de ansattes side, som har udført akten. Det følger imidlertid af

Kommissionens opfattelse, at man ikke fra første færd kan fastslå, at der er tale om en krtisabel adfærd, selv i tilfælde af en ubetydelig fejl (»Fahrlässigkeit«). Tværtimod har de ansatte truffet deres beslutninger på grundlag af dybtgående overvejelser og med den fornødne omhu.

Kommissionens opfattelse — hvorefter der ved »Versäumnis« (forsømmelse) er tale om en pligtstridig undladelse, og undladelsen klart er et indicium for en forsømmelse — er ud fra et dobbelt synspunkt ikke træffende: På den ene side overser Kommissionen, at »Versäumnis« ikke blot kan bestå i en undladelse, men også i en fejlagtig handling; på den anden side må der sondres mellem en pligtstridig adfærd og spørgsmålet om tilregnelse (»Zurechnung«). Den pligtstridige adfærd i sig selv giver ikke noget fingerpeg vedrørende graden af tilregnelse eller dens kritisable karakter.

Ifølge forordning nr. 729/70 må følgende punkter derfor undersøges i nedenstående rækkefølge:

— er de betalinger, som er foretaget af den pågældende medlemsstat, foreskrevet i fællesskabsretten som restitutioner eller interventioner, og falder de inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget?

— har disse betalinger givet anledning til »uregelmæssigheder« eller »forsømmelser« i disse udtryks videste betydning?

— skyldes »uregelmæssighederne« eller »forsømmelserne« den pågældende medlemsstat, og skal denne derfor gøres ansvarlig for dem?

I de foreliggende tilfælde har Kommissionen slået disse tre punkter sammen til én enkelt undersøgelse. Kommissionen har beskåret sagsøgers retsbeskyttelse, hvilket følger af undersøgelsen af de enkelte omtvistede tilfælde.

Sagsøger svarer vedrørende ansvarspålæggelsesproceduren, at Rådets og Kommissionens erklæring i anledning af vedtagelsen af forordning nr. 283/72 (dokument R/151/72 i forståelse med Kommissionen har tildelt Rådet en bestemt rolle. På grund af Rådets sammensætning og øvrige funktioner kan dets deltagelse lettere føre til et forlig af interesser i forholdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne end en ensidig beslutning fra Kommissionens side ville kunne gøre.

Selv hvis der kun var tale om en »gentlemen's agreement«, har Kommissionen dermed skabt en tilstand af berettiget forventning, som må respekteres, da alle forvaltningsmyndighedernes retsakter skal respektere princippet om god tro. På grund af selve sit formål er protokolerklæringen tænkt som en retligt bindende ordning. Netop med hensyn til ansvarspålæggelse er interessemodsætningerne mellem Fællesskabet og medlemsstaterne uundgåeligt, og et samarbejde mellem medlemsstaterne, Kommissionen og Rådet er nødvendigt, hvorved sidstnævnte i første række har fået tildelt den opgave, der består i at udjævne interessemodsætningerne. Uden Rådets medvirken kan man risikere, at en uendelig række tvister vil blive indbragt for Domstolen. Formålet, nemlig at benytte Rådets integrerende funktion, kan kun nås, såfremt man tillægger denne erklæring en bindende karakter.

4. *Kommissionen* anfører i sin duplik vedrørende fortolkningen af artikel 2, stk. 1 og artikel 3, stk. 1 i forordning nr. 729/70, at udtrykket »efter Fællesskabets regler« kun ville være et overflødigt indskud og uforståeligt, såfremt sagsøgers fortolkning var den rigtige. I så fald ville det have været tilstrækkeligt at anføre, at »restitutioner (eller interventioner . . .) som ydes inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget, finansieres . . .«.

Den af Kommissionen hævdede opfattelse fører på ingen måde til, at enhver overtrædelse af en hvilken som helst formforskrift bevirker, at restitutions- eller interventionsforanstaltninger af denne grund træffes i strid med fællesskabsbestemmelserne. Også på dette område må der ifølge Kommissionen sondres mellem væsentlige og uvæsentlige formkrav. Kommissionen mener, at en overtrædelse af sidstnævnte ikke kan bevirke, at restitutionen eller interventionen ikke kan finansieres af Fællesskabet. Dette er i øvrigt i overensstemmelse med Kommissionens praksis, hvilket fremgår af den holdning, som den har indtaget i tilfælde nr. 4, samt i sag 15/76, den franske regering mod Kommissionen.

Sagsøgers forklaringer om tilblivelseshistorien til artikel 8, stk. 2 i forordning nr. 729/70 godtgør ifølge Kommissionen udelukkende, at sagsøger allerede fra begyndelsen har forsvaret en anden fortolkning, men at denne fortolkning ikke er blevet antaget af de øvrige delegationer.

Kommissionen mener ikke, at det forløb, der gik forud for vedtagelsen af denne bestemmelse, gør det muligt at drage den slutning, at Rådet ved at ændre ordlyden har villet indføre et helt andet begreb vedrørende fordelingen af de finansielle byrder; hvis dette havde været Rådets hensigt, måtte denne hensigt i det mindste have fundet klart udtryk i den endelige tekst.

Kommissionen tilbageviser det af sagsøger hævdede, hvorefter der var enighed om at inddrage forvaltningsområdet under ansvarspålæggelsesproceduren. Det er ikke desto mindre efter Kommissionens mening ubestrideligt, at alle involverede parter var enige om, at uregelmæssigheder begået af enkeltpersoner ofte er forbundet med en forsømmelig adfærd fra den nationale forvaltning; indførelsen af begrebet »forsømmelse« kan stå i forbindelse med denne omstændighed; netop denne omstændighed viser imidlertid, at man oprindeligt har taget udgangspunkt i uregelmæssigheder begået af tredjemænd med henblik på anvendelsen af denne bestemmelse.

Vedrørende begrebet kritisabel adfærd anfører Kommissionen, at der er tale om et problem, der kan sammenlignes med det, der eksisterer i retsreglerne vedrørende statens og dens embedsmænds ansvar: På dette område kan det ved en retssammenlignende undersøgelse fastslås, at enhver pligtstridig adfærd fra forvaltningens side i praksis indicerer ansvarlighed, eller at handlingen er kritisabel.

Desuden er begrebet »simpel« uagtsomhed i modsætning til »grov« uagtsomhed næppe anvendeligt i den foreliggende sag, da det er blevet udviklet på civilrettens område med henblik på enkeltpersoners fejlagtige adfærd. Med henblik på Fællesskabets ansvar i henhold til traktatens artikel 215 har Domstolen således afvist Kommissionens

indvending, hvorefter kontrolorganerne i henhold til generelle retsprincipper kun kan ifalde ansvar i tilfælde af »grove fejl«; tværtimod henviste Domstolen simpelthen til det princip, hvorefter Kommissionen, ligesom »medlemsstaternes regeringer«, ved anvendelsen af fællesskabsretten har en almindelig forpligtelse til opmærksomhed og påpasselighed, dom af 14. juli 1967 i de forenede sager 5, 7 og 13-24/66, Kampffmeyer m.fl. mod Kommissionen (Sml. 1965—1968, s. 381). Kommissionen hævder, at disse betragtninger ligeledes gælder for de pågældende medlemsstaters »ansvar« i den foreliggende sag, hvad angår fordelingen af de økonomiske byrder. Hvad angår spørgsmålet om, hvori den krævede omhu består, må man efter Kommissionens mening være opmærksom på muligheden for at fjerne denne tvivl ved at anmode fællesskabsforvaltningen om nærmere oplysninger.

Kommissionen forstår ikke sagsøgers betænkeligheder med hensyn til disse anmodninger til Kommissionen om nærmere oplysninger. Det er ifølge Kommissionen absurd at påstå, at forpligtelsen til at indhente nærmere oplysninger i sig selv skulle føre til en uacceptabel retsusikkerhed i samhandelen, eller til en form for hindring ved gennemførelsen af fællesskabsretten. Sådanne anmodninger om nærmere oplysninger har tværtimod mere og mere vist sig at være det bedste middel til at fjerne den endnu bestående retsusikkerhed og til at bidrage til en effektiv og ensartet gennemførelse af fællesskabsretten; hvis den nationale forvaltning ikke desto mindre er nødt til at træffe beslutninger, som ikke giver den tid til at fremsætte en sådan anmodning om nærmere oplysninger, er der andre muligheder for at undgå en konfliktsituation; hvis man imidlertid undtagelsesvis ikke har nogen mulighed af denne art, kan man eventuelt på dette stadium komme til den konklusion, at den pågældende medlemsstat ikke kan gøres ansvarlig for nogen kritisabel adfærd.

Kommissionen understreger, at den fremgangsmåde, som foreskrives i den erklæring, der blev fremsat i anledning af vedtagelsen af forordning nr. 283/72, ikke kan føre til, at der vedtages en beslutning vedrørende enkelttilfælde. I øvrigt ser Kommissionen ikke, hvoraf sagsøger udleder disse forskrifters retligt bindende karakter. Det fremgår af Domstolens praksis, at selv Rådets resolutioner ikke tillægges en sådan bindende karakter; følgelig må det samme gælde så meget desto mere for blotte erklæringer i mødereferater. Selv om denne erklæring havde skabt en forventning, kunne denne ikke have nogen som helst indflydelse på spørgsmålet om fordeling af udgifter. Beskyttelsen mod enhver krænkelse af princippet om de pågældendes berettigede forventning kan kun beskytte dem mod de tab, som de lider på grund af dispositioner, som de har truffet på grundlag af denne forventning.

Kommissionen kan absolut ikke tilslutte sig den opfattelse, hvorefter meningsforskelle vedrørende den korrekte anvendelse af fællesskabsretten og den påpasselighed, som de nationale forvaltninger skal udvise på dette område, først og fremmest skal løses af Rådet inden for rammerne af et kompromis mellem de foreliggende interesser. I den foreliggende sag drejer det sig ikke om at søge et politisk kompromis, men om at regulere enkelte tilfælde ved hjælp af retlige kriterier. Den rette måde er efter Kommissionens mening inden for rammerne af EUGFL at anvende alle

midler til forlig for i mindelighed at udjævne meningsforskellene. Fremgangsmåden i Rådet indebærer den risiko, at medlemsstaterne er lidet tilbøjelige til at nå frem til en mindelig ordning inden for rammerne af en forudgående procedure, fordi de håber trods alt at kunne sætte deres opfattelse igennem inden for rammerne af et politisk kompromis. Der vil følgelig være fare for, at Rådet blokeres på grund af afslutningen af regnskaberne. Man vil desuden risikere, at disse tilfælde reguleres, ikke på grundlag af retlige kriterier, defineret i bestemmelserne i forordningerne vedrørende markedsordningerne og i finansordningerne, men inden for et samlet politisk kompromis; en sådan fremgangsmåde er uforenelig med disse bestemmelser og derfor i modstrid med traktaten.

IV — De enkelte tilfælde

A — Transportudgifter i forbindelse med ophævelse af kontrakter (tilfælde nr. 2)

Dette problem, der vedrører et beløb på 63 841, 15 DM for regnskabsåret 1971 og på 243 992,66 DM for 1972, var allerede genstand for sag 47/75, Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen. Ved sin dom af 4. maj 1976 (Sml. 1976, s. 569) fortolkede Domstolen de relevante bestemmelser i den af sagsøger hævdede betydning, dvs. at de omtvistede oplagringsomkostninger ikke nødvendigvis skulle dækkes af det faste beløb, der er foreskrevet til dækning af de med oplagringen forbundne omkostninger.

I sin replik anfører sagsøger, at nærværende sag i overensstemmelse med denne afgørelse tilsigter at korrigere regnskabsafslutningen for 1971 og 1972 og som konsekvens heraf at få bogført de tilsvarende beløb til sagsøgers kredit. I sin duplik meddeler Kommissionen, at den vil træffe de nødvendige foranstaltninger til at ændre de anfægtede beslutninger tilsvarende. Ved beslutning 78/710, truffet den 28. juli 1978 — dvs. efter afslutningen af proceduren — om ændring af beslutning 76/141/EØF og 76/147/EØF om afslutning af de af Forbundsrepublikken Tyskland forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1971 og 1972, der er finansieret gennem Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, garantisektionen (EFT L 238 af 30. 8. 1978, s. 25), foretog Kommissionen de ændringer, der var nødvendiggjort af Domstolens ovennævnte dom. Ved skrivelse af 2. oktober 1978 erklærede sagsøger, at sagen er afsluttet hvad angår tilfælde nr. 2 efter vedtagelsen af Kommissionens beslutning 78/710.

B — Støtte til skummetmælkspulver til foderbrug (tilfælde nr. 4 og nr. 5)

1. Faktiske omstændigheder

1. Artikel 2 i Rådets forordning nr. 986/68 af 15. juli 1968 om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver til foderbrug (EFT 1968 I, s. 250) bestemmer, at der ydes støtte til »skummetmælkspulver, som er blevet denatureret efter metoder, der senere skal fastlægges« og til »skummetmælkspulver samt skummetmælk, der er fremstillet og behandlet i et mejeri, og som er blevet forarbejdet til foderblanding«.

2. Artikel 3 i denne forordning bestemmer, at »støttebeløbet udbetales af den medlemsstats interventionsorgan, på hvis område ... den bedrift ligger, som har denatureret skummetmælkspulver eller forarbejdet det til foderblanding«.

Der blev dog foreskrevet en midlertidig undtagelse fra den ovennævnte ordning ved artikel 3 i forordning nr. 986/68, som ændret ved forordning nr. 673/71 af 30. marts 1971 (EFT 1971 I, s. 167). Denne forordning bemyndiger medlemsstaterne til indtil 30. juni 1971 at udbetale støtte for det på deres område fremstillede skummetmælkspulver, endog i de tilfælde, hvor dette denatureres eller forarbejdes til foderblanding på en anden medlemsstats område.

3. Når medlemsstaterne gør brug af den således fastsatte bemyndigelse, skal støtteordningen opfylde reglerne i artikel 7 i Kommissionens forordning nr. 1106/68 af 17. juli 1968 om gennemførelsesbestemmelser for ydelse af støtte til skummetmælkspulver til foderbrug (JO L 184 af 29. 7. 1968, s. 26) som ændret ved artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 332/70 af 23. februar 1970 (EFT 1970 I, s. 101). Denne artikel bestemmer:

». . .

1. Den afsendende medlemsstat udbetaler ikke støtten, før skummetmælkspulveret af den modtagende medlemsstat har været underkastet en toldkontrol eller en administrativ kontrol, som yder tilsvarende garanti. For begge kontrolforanstaltninger kræves, at der skal stilles en sikkerhed på et beløb, svarende til det, der ifølge fællesskabsbestemmelserne er ydet i støtte til den afsendende medlemsstat.
2. Kun ved kontroleksemplaret i henhold til artikel 1 i forordning (EØF) nr. 2315/69 kan der føres bevis for, at den modtagende medlemsstat har foretaget kontrollen.«

Kommissionens forordning nr. 2315/69 af 19. november 1969 om benyttelse af fællesskabsforsendelsesdokumenterne ved gennemførelse af fællesskabsforanstaltninger, der medfører kontrol med varernes anvendelse og/eller bestemmelse (EFT 1969 II, s. 502), indfører det kontroleksemplar, der nævnes i artikel 7, stk. 2 i forordning nr. 1106/68. Afsenderen udfylder originaleksemplaret og mindst én kopi af dette dokument, og afgangstoldstedet returnerer originalen til afsenderen. En kopi af kontroleksemplaret forbliver ved afgangstoldstedet; originalen ledsager varerne. Oplysningerne på kontroleksemplaret gør det muligt for toldstedet i bestemmelsesmedlemsstaten at konstatere, at varen skal underkastes kontrol. Ankomsttoldstedet anfører derefter på kontroleksemplaret (originalen), at kontrollen er blevet foretaget; dokumentet tilbagesendes til afgangstoldstedet, som dermed har det bevis i hænde, der kræves i henhold til artikel 7, stk. 2 i forordning nr. 1106/68, og som er betingelsen for udbetaling af støtte fra afsenderstaten. Sikkerhedsstillelsen frigives kun for de mængder skummetmælkspulver, for hvilke forarbejderen fremlægger bevis for, at de er blevet denatureret eller forarbejdet i overensstemmelse med de pågældende bestemmelser.

4. Som svar spørgsmål fra forbundsministeriet for ernæring meddelte Kommissionen ved telex af 12. oktober 1971 følgende:

». . .

I de tilfælde, hvor tidspunktet for kontrollen ikke længere klart kan fastslås, og hvor de kompetente italienske myndigheder endeligt har nægtet at udbetale støtten, kan der intet indvendes mod, at forbundsregeringen

udbetaler denne støtte, da enhver risiko for dobbelt betaling er udelukket i dette tilfælde . . .«

Under forberedelsen af beslutningerne om afslutning af regnskaberne udstrakte Kommissionen denne opfattelse til at gælde for alle de tilfælde, hvor anbringelsen under kontrol var foretaget efter 30. juni 1971.

5. I 1971 udbetalte det kompetente organ i Forbundsrepublikken Tyskland støtte på et samlet beløb af 885 701,70 DM for skummetmælkspulver, der skulle denatureres i Italien, skønt der på kontroleksemplaret var anført en dato for anbringelse under kontrol, som lå efter den 30. juni 1971, og skønt det ikke klart kunne fastslås, at anbringelsen under kontrol var sket senest den 30. juni 1971 (tilfælde nr. 4).

Før det udbetalte støtten, anmodede det tyske kompetente organ det italienske statslige interventionsorgan for landbrugsmarkedet (AIMA) om at foretage en kontrol. Ved skrivelse af 14. marts 1972 svarede dette følgende:

»Efter en omhyggelig undersøgelse af situationen og skønt ikke alle de tilfælde, som Bundesamt har forelagt os, har kunnet efterprøves, kan det dog bekræftes, at det i henhold til de bestemmelser, der er fastsat ved cirkulære nr. 141 af 8. juli 1971, hvoraf kopi vedlægges, vedrørende anvendelsen af artikel 3, stk. 1, 2. afsnit i forordning nr. 986/68 — udstedt af finansministeriets generaldirektorat for told samt af land- og skovbrugsministeriets generaldirektorat for økonomisk beskyttelse af landbrugsprodukter — var retligt umuligt, at de omtvistede partier, som er berettiget til fællesskabsstøtte i Forbundsrepublikken Tyskland, også har kunnet opnå støtte i Italien.

Selv om sådanne partier er blevet fortoldet i Italien efter den 30. juni 1971, udelukker den fremgangsmåde, der blev indført af de italienske toldsteder i henhold til ovennævnte cirkulære nr. 141, at nogen af disse partier skummetmælkspulver af denne myndighed på nogen måde skulle blive betragtet som værende berettiget til støtte i henhold til de fællesskabsregler, der trådte i kraft den 1. juli 1971.

Denne retsstilling forbliver uændret fremover, også med hensyn til eventuelle fremtidige anmodninger om støtte, der indgives til denne myndighed, hvad angår de partier, som Bundesamt har givet meddelelse om.

I sidste afsnit i nævnte cirkulære nr. 141 bestemmes det, at der med hensyn til de partier skummetmælkspulver, der endnu ledsages af kontrolledsagedokument T 1/T 2 nr. 5, efter den 30. juni 1971 stadig skal anvendes de tidligere bestemmelser, som netop foreskriver ydelsen af støtte fra udførselsmedlemsstaten.«

I tillægget til dokument VI/145/75 angav Kommissionen som grund til sin nægtelse af at anerkende ovennævnte beløb som påhvilede EUGFL, at beviset for, at der ikke er sket dobbelt betaling, skal vedrøre bestemte og særskilte tilfælde, og ikke kan begrænses til en bekræftelse af, at en dobbelt betaling ikke var mulig i henhold til de gældende bestemmelser.

6. Sagsøger har desuden udbetalt støtte for 140 tons skummetmælkspulver, uden at de nødvendige originale kontroleksemplarer T 1/T 2 var blevet fremlagt. Denne støtte udgør 62 267 DM (tilfælde nr. 5).

Kommissionen har nægtet at anerkende dette beløb som påhvilende EUGFL, fordi fremlæggelsen af det originale

kontroleskemplar T 1/T 2 er det eneste tilladte bevis, der berettiger til at modtage støtten.

2. Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender

a) Støtte til skummetmælkspulver til foderbrug — formodning om dobbelt betaling (tilfælde nr. 4)

1. *Sagsøger* er af den opfattelse, at den ved at fremlægge skrivelsen fra AIMA af 14. marts 1972 har fremlagt det af Kommissionen krævede bevis for, at dobbelt betaling af støtte er udelukket i de tilfælde, hvor den nøjagtige dato for kontrollen i Italien før 1. juli 1972 ikke klart har kunnet fastslås. Ved at kræve beviser for hver enkelt tilfælde modsætter Kommissionen sig den holdning, som den indtog under drøftelsen af disse problemer i Forvaltningskomiteen for Mælk- og Mejeriprodukter. Denne modsigelse fremgår tydeligt af ordlyden af tillægget til dokument VI/145/75: »... man kan nære alvorlig tvivl om, hvorvidt det er praktisk muligt, så længe efter de pågældende foranstaltninger, at foretage de nødvendige konstateringer«.

2. Kommissionen anfører, at det, når henses til ordlyden af dens telex af 12. oktober 1971, i det mindste er tvetydigt, når det hævdes, at Kommissionen ikke har krævet fremlæggelse af beviser i hvert enkelt tilfælde. Denne tekst drejer sig om bestemte »tilfælde«. Skrivelsen fra AIMA af 14. marts 1972 viser, at de italienske forvaltningsorganer ikke var i stand til at efterprøve de forelagte tilfælde, og at de derfor blot har givet et generelt svar uden sammenhæng med de enkelte tilfælde, idet de har oplyst om gældende ret.

Sagsøger beskylder med urette Kommissionen for at have udvist en selvmodsigende adfærd. I de tilfælde, hvor datoen for kontrollen var tvivlsom, har Kommissionen krævet beviser for hvert enkelt tilfælde; i de tilfælde, hvor det fremgik, at kontrollen havde fundet sted efter den 30. juni 1971, har den logisk ikke kunnet kræve sådanne beviser på tidspunktet for drøftelsen i forvaltningskomiteen, da den på dette tidspunkt endnu hævdede en streng opfattelse vedrørende kompetenceskiftet for udbetalingen; den holdning, som den endelig indtog for disse tilfælde, kunne ikke være mere liberal end den holdning, som den indtog i de tilfælde, hvor datoen var tvivlsom.

Kommissionen gør endelig gældende, at selv hvis sagsøgers synspunkt lægges til grund, må sagsøger bebrejdes fejlagtig anvendelse af fællesskabsretten; sagsøger er ikke gået frem i overensstemmelse med de oplysninger, der blev givet sagsøger af Kommissionen efter anmodning, i de tilfælde, hvor datoen for anbringelsen under kontrol var tvivlsom; da sagsøger har lagt skrivelsen fra AIMA til grund, kunne den ikke gå ud fra, at dens retsanvendelse var rigtig.

3. *Sagsøger* anfører i sin replik, at Kommissionen i tillægget til dokument VI/145/75 begrunder sit afslag med formodningen om dobbelt betaling. Det er umuligt at bevise en sådan formodning og retligt fuldstændig irrelevant. Det påhviler i øvrigt Kommissionen at bevise, at der er sket dobbelt betaling.

Det fremgår af samtlige sagens omstændigheder, at når Kommissionen i sit telex svarede: »I de tilfælde ...«, må dette fortolkes således, at den var indforstået med alle de oplysninger, der var fremlagt af den pågældende medlemsstat, for så

vidt som denne ikke havde handlet forsømmeligt. Sagsøgers indledende bestræbelser på at skaffe beviser for hvert enkelt tilfælde skal også forstås på denne måde, hvilket beviser, at sagsøger har gjort alt for ikke at udsætte sig for kritik. Det påhviler Kommissionen at udtrykke et andet synspunkt tydeligere, f.eks. ved at bruge en formulering som »i hvert enkelt tilfælde«.

Skrivelsen fra AIMA henviser til en bestemt fremgangsmåde, som faktisk er blevet fulgt af de italienske toldmyndigheder, og som udelukker dobbelte betalinger. Det drejer sig således ikke om en simpel retlig vurdering. Sagsøger skulle og kunne forudsætte, at denne skrivelse var korrekt. Hvis Kommissionen havde fulgt den fremgangsmåde, der er foreskrevet i Rådets og Kommissionens erklæring i anledning af vedtagelsen af forordning nr. 283/72, ville ansvarspålæggelse kun komme på tale for Italiens vedkommende, såfremt Kommissionen kunne bevise, at der var sket dobbelt betaling.

4. *Kommissionen* understreger i sin duplik, at sagsøgers opfattelse, hvorefter Kommissionen skal bevise, at der er sket dobbelt betaling, og at en ansvarspålæggelse kun kommer på tale med henblik på Italien, indebærer, at sagsøger forbliver kompetent med hensyn til udbetaling af støtten, skønt anbringelsen under kontrol er sket efter den 30. juni 1971, og at de betalinger, der eventuelt er foretaget af de italienske myndigheder, følgelig er i modstrid med de gældende bestemmelser. Men hermed overser sagsøger den ændring i kompetencen, der i mellemtiden er indtrådt.

Det af Kommissionen krævede bevis kunne indeholdes i en samlet skrivelse, for så vidt der blot herved blev bekræftet, at de af de tyske myndigheder angivne partier ikke havde haft fordel og ikke ville få fordel af nogen støtte i Italien. Selv om skrivelsen fra AIMA henviste til en bestemt fremgangsmåde, betød dette blot, at det ville være umuligt at foretage en udbetaling af støtten ved en korrekt anvendelse af den gældende ordning.

b) Utilstrækkeligheden af de beviser, der kan begrunde udbetalingen af støtte til skummetmælkspulver (tilfælde nr. 5)

1. *Sagsøger* forklarer, at de pågældende kontroleksemplarer er gået tabt ved forsendelsen fra de italienske myndigheder til de tyske toldsteder.

Støtten er imidlertid først blevet udbetalt og sikkerhedsstillelsen frigivet efter fremlæggelse af ledsagedokumenter, fortoldningsangivelser og anmeldelser fra repræsentanter for de firmaer, som havde ansøgt om støtte. Disse papirer udgjorde det nødvendige bevis for, at skummetmælkspulveret var blevet forsendt til Italien og dér rettidigt var blevet underkastet kontrol. Desuden var risikoen for dobbelt betaling blevet udelukket ved skrivelsen fra AIMA af 14. marts 1972. Under disse omstændigheder har der ikke efter sagsøgers mening været nogen retlig mulighed for at nægte at udbetale den ansøgte støtte til afsenderne.

2. *Kommissionen* understreger, at kontroleksemplaret er det eneste bevis, der tillades i henhold til artikel 7, stk. 1 i forordning nr. 1106/68. Der ligger en vis formalisme i arten af den kontrolprocedure, som er blevet fulgt i forbindelse med udbetaling af støtten. Hvis en national forvaltning i et bestemt tilfælde

anså andre beviser end de foreskrevne dokumenter for at være tilladelige eller nødvendige, ville denne procedures værdi blive forringet. En streng og korrekt anvendelse af denne procedure er ligeledes nødvendig af landbrugspolitiske grunde: Ydelsen af økonomiske fordele er kun berettiget, såfremt det garanteres, at mælkepulveret ikke kan vende tilbage til det normale markedskredsløb. Kommissionen henviser herved til Domstolens dom af 22. oktober 1970 i sag 12/70, Craeynest mod den belgiske stat (Sml. 1970, s. 181). Skrivelsen fra AIMA er uden betydning i den foreliggende sag, da det end ikke er bevist, at der bestod en ret til støtte. Det drejer sig altså ikke først og fremmest om at undgå risikoen for en dobbelt betaling.

Endelig anfører Kommissionen, at selv om man accepterer sagsøgers opfattelse vedrørende anvendeligheden af artikel 8, stk. 2 i forordning nr. 729/70, må sagsøger i den foreliggende sag bebrejdes en fejlagtig retsanvendelse: Sagsøger har udbetalt støtten, selv om det klart har stået fast, at de eneste beviser, der tillades efter fællesskabsretten, ikke har foreligget.

3. Sagsøger svarer, at man må gå ud fra det formål, som de pågældende forordninger forfølger med udbetalingen af støtten: Da forarbejdningen af skummetmælkspulveret i de foreliggende tilfælde er sket i overensstemmelse med forordning nr. 1106/68, kan den blotte mangel på kontroleksemplaret ikke være afgørende.

Sagsøger anfører subsidiært, at hvis den fremgangsmåde, der foreskrives i Rådets og Kommissionens erklæring i anledning af vedtagelsen af forordning nr. 283/72, var blevet fulgt, ville det have vist sig, at vanskeligheden ved at fremskaffe beviset for forarbejdningen af mælkepulveret skyldes forsømmelser fra Kommissionens side: Det kontrolstempel, der påføres af bestemmelsesmedlemsstaten, findes kun på ét eneste dokument, mens det er almindelig handelsskik, at dokumenter af nogen betydning udarbejdes i flere eksemplarer. De pågældende bestemmelser indeholder altså en lakune: de ser bort fra det tilfælde, hvor et kontroleksemplar går tabt. Prøvelsen af spørgsmålet om ansvarlighed skulle altså have ført til, at de omtvistede beløb blev pålagt EUGFL.

Kommissionen er for formalistisk i det foreliggende tilfælde. Fællesskabsforsendelsesordningen skal ikke være et formål i sig selv. Ydelsen af økonomiske fordele er naturligvis kun berettiget, såfremt det garanteres, at det pågældende mælkepulver ikke kan vende tilbage til det normale markedskredsløb. Det er netop dette, som sagsøger har taget hensyn til. De af sagsøger anerkendte erstatningsbeviser giver netop denne garanti.

Sagsøger anfører endelig, at en betalingsnægtelse i det foreliggende tilfælde ville være blevet underkendt ved dens nationale retter. Dette viser, at sagsøger hverken kan bebrejdes, at dens forvaltningsmyndigheder har begået en uregelmæssighed eller en forsømmelse, idet der ikke er tale om en overtrædelse af en retsregel.

4. *Kommissionen* understreger i sin duplik, at ikke-overholdelsen af væsentlige formforskrifter har retlige konsekvenser. Bestemmelsen vedrørende kompetenceoverførelse, som er det centrale i tilfælde nr. 4, er ikke en sådan forskrift. Under hensyn til den klare og præcise ordlyd af artikel 7 i forordning nr. 1106/68 og det med denne forordning forfulgte formål er den tvingende karakter af denne ordning vedrørende nødvendigheden af kontroleksemplaret

derimod ganske tydelig. Hvis man overlod det til medlemsstaterne at bedømme, hvilke krav beviserne for ret til støtte skulle opfylde, ville følgen blive en forskellig praksis, som ville være uforenelig med en ensartet anvendelse af fællesskabsretten.

Kommissionen erindrer om, at det under hensyn til bestemmelserne i fællesskabsretten og Domstolens praksis er usandsynligt, at sagsøger ikke skulle have vundet de sager, som kunne være anlagt mod den ved de nationale retter.

De af sagsøger tilladte beviser gør det efter Kommissionens mening muligt at bevise, at de pågældende varer er ankommet til Italien, men ikke at de dér er blevet underkastet kontrol.

Efter Kommissionens mening er sagsøgers subsidiære anbringender vedrørende spørgsmålet om ansvarspålæggelse næppe afgørende. Samtlige påberåbte kendsgerninger falder uden for anvendelsesområdet for artikel 8, stk. 2 i forordning nr. 729/70. Desuden er der heller ikke her tale om nogen af de undtagelsestilfælde, i hvilke Fællesskabet kan gøres ansvarlig for en medlemsstats fejlagtige anvendelse af fællesskabsretten.

Kommissionen fremfører, at det er en almindelig udbredt praksis i samhandelen inden for Fællesskabet, at bestemte beviser kun kan føres ved hjælp af et enkelt dokument. Varecertifikatet DD 4, som var afgørende i sag 12/70 (Craeynest), er et eksempel herpå. Det kan desuden ikke tillades, at en medlemsstat, der anser en fællesskabsbestemmelse for uformålstjenlig, simpelthen ikke anvender denne bestemmelse. Det ville medføre en forvridning af den nødvendige ensartethed i anvendelsen af fællesskabsretten.

C — Støtte til salg af smør til modtagere af socialhjælp (tilfælde nr. 8)

1. Faktiske omstændigheder

Rådets forordning nr. 414/70 af 3. marts 1970 om almindelige regler vedrørende foranstaltninger til forøgelse af bestemte forbrugergruppers smørforbrug (JO L 52 af 6. 3. 1970, s. 2) som ændret ved Rådets forordning nr. 2550/70 af 15. december 1970 (JO L 275 af 19. 12. 1970, s. 1) bemyndigede Kommissionen til at bestemme, at medlemsstaterne »kan yde støtte til salg af smør til nedsat pris til modtagere af socialhjælp«. Denne foranstaltning gjaldt indtil den 31. december 1971.

I kraft af denne bemyndigelse udstedte Kommissionen beslutning 70/228 af 24. marts 1970, om salg af smør til bestemte forbrugergrupper, der modtager socialhjælp (JO L 77 af 7. 4. 1970, s. 15). Herved bemyndigedes medlemsstaterne til at yde smørleverandørerne en støtte på højst 1,45 RE pr. kg smør for en mængde på højst 0,5 kg pr. måned (artiklerne 1, 2 og 3, anden tankestreg). Smørret kunne kun sælges til forbrugerne mod forevisning af et individualiseret rabatkort (artikel 3, første tankestreg). Medlemsstaterne skulle træffe alle de nødvendige foranstaltninger, for at støtten kun blev ydet til de leverancer, som den var bestemt for (artikel 4).

Denne beslutning blev ophævet med virkning fra 1. maj 1971 ved Kommissionens beslutning 71/166 af 30. marts 1971 (JO L 88 af 20. 4. 1971, s. 14). Under det 212. møde i Forvaltningskomiteen for Mælk og Mejeriprodukter den 17. marts

1971 undlod den tyske delegation at stemme om denne foranstaltning.

I Forbundsrepublikken Tyskland blev rabatkortene uddelt til de begunstigede af kommunernes sociale myndigheder. Disse kort bestod af taloner med hver to månedlige værdikuponer. Forbundsrepublikken udleverede rabatkortene i begyndelsen af 1970 og 1971, hver gang som en enkelt disposition for at undgå for høje forvaltnings- og fordelingsudgifter.

Herved gik forbundsregeringen ud fra, at beslutning 71/166 kun forbyder uddeling af rabatkort efter 30. april 1971. Den indløste derfor efter 30. april 1971 de rabatkort, der var uddelt før denne dato.

Kommissionen har nægtet at anerkende den støtte, der er udbetalt af Forbundsrepublikken efter den 30. april 1971, som påhvilende EUGFL. De pågældende udgifter beløber sig til 17 930 880,40 DM for 1971 og 12 051 258,00 DM for 1972.

2. Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender

1. *Sagsøger* fremfører, at de årlige adminstrationsomkostninger, selv med den fremgangsmåde, som den har anvendt, udgjorde ca. 6 millioner DM. Ved udstedelse af rabatkort for kortere perioder ville udgiften blive mangedoblet.

De pågældende fællesskabsregler gav hverken medlemsstaterne ret eller pligt til at forsyne rabatkortene med betingelser eller begrænsninger; de indeholdt heller ingen tilpasningsklausul. Sagsøger kunne og skulle altså indtil marts 1971 gå ud fra, at foranstaltningerne ville blive opretholdt i det mindste indtil 31. december 1971. Den har derfor udstedt rabatkort for den periode, der var foreskrevet i forordningerne. Denne fremgangsmåde var et resultat af ovennævnte administrative og økonomiske grunde.

Beslutning 71/166 kan ikke have berørt gyldigheden af allerede uddelte rabatkort, især når henses til den i Forbundsrepublikken fulgte fremgangsmåde, som var Kommissionen bekendt. Desuden havde de begunstigede, som indtil 30. april 1971 havde modtaget rabatkort, herved opnået en så sikker retsstilling, at de kunne have indløst rabatkortene indtil udgangen af 1971. I øvrigt må der i denne sammenhæng også tages hensyn til den specielle modtagerkreds.

2. Kommissionen anfører, at forordning nr. 414/70, som ændret ved forordning nr. 2550/70, blot indeholdt en bemyndigelse for Kommissionen til at træffe bestemte foranstaltninger. Gyldigheden af denne bemyndigelse, men ikke gyldigheden af de i henhold til bemyndigelsen trufne foranstaltninger, var begrænset til 31. december 1971. Ved beslutning 71/166 blev i øvrigt ikke blot bemyndigelsen til at udstede rabatkort ophævet, men også beslutning 70/228, dvs. medlemsstaternes bemyndigelse til at yde støtte. Det kunne altså ikke længere udstedes gyldige rabatkort efter 1. maj 1971.

Den pågældende foranstaltning blev truffet med henblik på at formindske de eksisterende smørlagre. Den måtte derfor følge markedssituationen og ophæves, da den ikke længere var berettiget fra et økonomiske synspunkt. Dette var også grunden til, at gyldigheden af beslutning 70/228 fra begyndelsen ikke var tidsbegrænset. En ophævelsesforanstaltning, der var begrænset til uddelingen af rabatkort, ville have været uden virkning, i det mindste under hensyn til den af sagsøger anvendte fremgangsmåde til fordeling af rabatkort.

Indehaverne af rabatkortene havde ingen sikker retsstilling. For det første er der tale om retsforholdet mellem enkeltpersoner og den pågældende medlemsstat,

som er uden betydning for spørgsmålet om finansiering i forholdet mellem Fællesskabet og medlemsstaten. Såfremt der skulle være skabt et sådant krav, ville dette i øvrigt kun vise, at sagsøger med urette har undladt at forhindre dets opståen. Der har for øvrigt ikke været nogen anledning til at optage en bestemmelse i beslutning 70/228, hvorefter rabatkortenes gyldighed afhænger af, om den på fællesskabsplan besluttede aktion fortsat består. Organisationen af systemet med rabatkort er fuldstændig blevet overladt til medlemsstaterne.

Kommissionen anfører endelig, at selv hvis man lægger den af sagsøger hævdede opfattelse til grund vedrørende anvendeligheden af artikel 8, stk. 2 i forordning nr. 729/70, må denne bebrejdes en fejlagtig anvendelse af fællesskabsretten, da denne anvendelse for en objektiv iagttager er klart i strid med fællesskabsbestemmelsernes ånd og bogstav. Sagsøgers adfærd må anses for i det mindste groft uagtsom, især hvis man betænker de omstændigheder, hvorunder beslutning 71/166 blev vedtaget.

3. *Sagsøger* svarer, at selv hvis Kommissionens fortolkning er korrekt, er betingelserne for ansvarspålæggelse ikke opfyldt. Kommissionen har gjort sig skyldig i forsømmelse. Beslutning 70/228 gør intet forbehold vedrørende muligheden for senere ændringer og fastsætter ikke nogen frist; beslutningens artikel 4 sikrer alene, at smørret kun sælges til modtagere af socialhjælp, men indeholder ikke andre forpligtelser, tilbagekaldelsesforbehold eller tidsfrister. Det er endog tvivlsomt, om sagsøger havde kompetence til at foretage sådanne begrænsninger; artikel 1 i beslutningen bemyndigede den kun til »på de i artikel 2 til 4 nævnte betingelser at yde« den pågældende støtte. Medlemsstaterne kan ikke generelt have kompetence til at fastsætte begrænsninger, som ikke udtrykkeligt er foreskrevet i fællesskabsreglerne, da harmoniseringen af retsreglerne i medlemsstaterne ellers til sidst vil blive bragt i fare. Desuden drejer det sig ikke i det foreliggende tilfælde om »organisationen af systemet med rabatkort« ved detaljerede regler, som Kommissionen mener. Kommissionen kunne med et simpelt ændringsforbehold have gjort det klart, at foranstaltningen skulle være afhængig af markedssituationen, som den gjorde det i artikel 5 i beslutningen af 17. december 1968 (COM (68) 991 endelig udgave), hvorved Forbundsrepublikken Tyskland blev bemyndiget til at sælge offentligt oplagret smør til nedsat pris til forarbejdning til smørfedt.

En efterfølgende ugyldighedserklæring eller inddragelse af rabatkortene ville være umulig efter tysk ret, da indehaverne af rabatkortene havde erhvervet en sikker retsstilling.

4. *Kommissionen* henviser i sin duplik til, at den ikke har ført sagsøger til at anvende fællesskabsretten fejlagtigt. Det fremgår af den nationale ret og af fællesskabsretten, at det ikke er nødvendigt eller endog sædvanligt at forsyne hver retsakt med en bestemmelse om den selvfølgelige omstændighed, at den pågældende retsakt senere kan ophæves eller ændres; der bør kun fastsættes en frist i visse undtagelsestilfælde, f.eks. når man på forhånd ved, at en ordning kun er nødvendig for et bestemt tidsrum; i Kommissionens beslutning af 17. december 1968 skulle der imidlertid tages hensyn til muligheden for ændringer, da allerede indgåede købekontrakter ellers ikke længere ville kunne blive omfattet af den nye ordning.

Den omstændighed, at forordning nr. 414/70 ikke havde en mindsteløbetid, følger allerede af en bemyndigelses retlige natur. Rådet havde afstukket en ramme, inden for hvilken Kommissionen kunne, men ikke havde pligt til at handle. Den kunne ligeledes begrænse sig til en delvis udnyttelse af denne bemyndigelse. Det er derfor fejlagtigt i en delvis udnyttelse af en bemyndigelse, at se et overgreb på dens indhold. Det samme gælder for den bemyndigelse, som er givet medlemsstaterne af Kommissionen.

D — Salg af interventionssmør til nedsat pris (tilfælde nr. 9)

1. Faktiske omstændigheder

Med henblik på afsætning af interventionssmør i mejeriåret 1968/69 udstedte Kommissionen forordning nr. 1308/68 af 28. august 1968 om afsætning af offentligt oplagret smør til udførsel (JO L 214 af 29. 8. 1968, s. 10). Denne forordning forpligtede interventionsorganet til på bestemte betingelser at sælge smør, der havde været oplagret i mindst fire måneder, til enhver interesseret person (artikel 1). Salget skulle ske til en pris, der var lavere end interventionsprisen på 5,5 RE pr. 100 kg (artikel 2). Smørret skulle eksporteres inden for en frist af 30 dage, efter at det var »solgt« af interventionsorganet (artikel 3).

Selv om forordning nr. 1308/68 blev ophævet ved artikel 5 i Kommissionens forordning nr. 1893/70 af 18. september 1970 om afsætning af offentligt oplagret smør (JO L 208 af 19. 9. 1970, s. 13) gælder den fortsat for smør, der er solgt i henhold til den ophævede forordning. Forordning nr. 1893/70 trådte i kraft på tredjedagen efter dens offentliggørelse, dvs. den 22. september 1970 (artikel 6).

I regnskabsåret 1971 anvendte sagsøger forordning nr. 1308/68 således, at den fortolkede udtrykket »solgt« i forordningens artikel 3 som »leveret«. Den solgte følgelig smør til nedsat pris i henhold til købekontrakter, som var blevet indgået før den 22. september 1970, og frigav den af køberne stillede sikkerhed, for så vidt som smørret blev eksporteret senest 30 dage efter fraførslen fra lageret. Kommissionen mente, at begrebet »solgt« vedrørte indgåelsen mellem interventionsorganet og køber, og at sagsøger derfor ikke kunne nedsætte prisen for alt det interventionssmør, der blev eksporteret efter den 21. oktober 1970; den afslog derfor for dette regnskabsår at anerkende et beløb på 7 274 690, 12 DM påhvilende EUGFL.

2. Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender

1. *Sagsøger* gør gældende, at man for at overholde artikel 3 i forordning nr. 1308/68 ved beregningen af fristen må tage hensyn til smørrets faktiske fraførsel fra interventionsorganets lager med henblik på eksport. Risikoen for, at køberen anvender smørret på anden måde end bestemt i forordningen, er udelukket, så længe smørret befinder sig på interventionsorganets lager. Afsætningen af store mængder er kun økonomisk og teknisk mulig, såfremt kontrakterne skal afvikles over længere tidsrum og restitutionen fastsættes forud.

2. *Kommissionen* gør gældende, at begrebet salg ifølge almindelig sprogbrug betegner en aftale om overdragelse af et gode mod betaling. Forordning nr. 1308/68 præciserer ikke dette begreb.

Der findes imidlertid i forskellige artikler og i visse betragtninger indicier, der taler for en fortolkning i overensstemmelse med almindelig sprogbrug. Kommissionen henviser herved til artiklerne 1, 2, 4, stk. 1 samt artikel 5.

Sagsøger har ikke haft nogen gyldig grund til at anvende forordningen, som den har gjort. Kommissionen har forklaret sin opfattelse under det 195. møde i Forvaltningskomiteen for Mælk og Mejeriprodukter den 13. august 1970; Kommissionen meddelte sagsøger sin opfattelse ved skrivelse af 14. december 1970; efter at sagsøger havde fremsat sit synspunkt ved telex af 9. februar 1971, blev det meddelt sagsøger, at Kommissionen, skønt den stadig var af en anden mening, havde afstået fra at indlede en procedure i henhold til traktatens artikel 169, idet overtrædelsen var bragt til ophør.

3. *Sagsøger* svarer, at forordning nr. 1308/68 kun i artikel 4, stk. 1 udtrykkeligt nævner datoen for indgåelsen af købekontrakten. Hvis artikel 3 sigtede til denne dato, ville det udtrykkeligt være angivet.

Sagsøgers opfattelse er ikke i modstrid med de af Kommissionen påberåbte ovennævnte bestemmelser i forordningen. Artikel 1 udelukker ikke, at købekontrakten indgås efter mindre end fire måneders oplagring, når det i kontrakten aftales, at smørret først efter disse fire måneder skal fraføres lageret. Den forpligtelse, som artikel 5 pålægger medlemsstaterne til hver uge at underrette Kommissionen om de solgte mængder, vil kun få praktisk betydning, hvis Kommissionen underrettes om de faktiske disponible lagerrum, dvs. hvis datoen for fraførslen fra lageret betragtes som afgørende.

Sagsøger anfører endvidere, at selv hvis den har begået forsømmelser, kan disse ikke bebrejdes den. Ifølge de kriterier for ansvarspålæggelse, der er opstillet af Kommissionen, kan der ikke ske ansvarspålæggelse, når den nationale forvaltnings fortolkning af fællesskabsretten kan forsvares fra en objektiv og sagkyndig iagttagers synspunkt. I så henseende må der tages hensyn til den omstændighed, at den fortolkning, der forsvares af sagsøger også er blevet godkendt af andre medlemsstater. Desuden har Kommissionen, på grund af den uklare formulering af forordning nr. 1308/68, selv givet anledning til fejlagtige fortolkninger. Den kunne uden videre entydigt have gjort det klart, som den har gjort det i artikel 4, at tidspunktet for købekontrakten også skulle være afgørende i artikel 3.

Kommissionen kan ikke unddrage sig sin pligt til at overvåge, at der ikke findes sproglig tvetydighed i de retsakter, som den udsteder, ved at henvise til den mulighed, som de nationale myndigheder har for at anmode Kommissionen om nærmere oplysninger. Denne mulighed har kun begrænset værdi, og kan ikke bruges i økonomiske forhold, der kræver hurtige beslutninger. Dette fremgår af Kommissionens arbejdsdokument af 5. december 1977 (VI/241/77), som fastsætter en frist på seks måneder til en formel stillingtagen. Det betones heri, »at Fællesskabets finansielle ansvar kun kan opstå ved en formel meddelelse om det særlige problem ...«. En sådan margen af retsusikkerhed er uacceptabel i økonomiske forhold. Det må kræves af Kommissionen, at den allerede fra begyndelsen forhindrer sådanne vanskeligheder ved en entydig formulering af sine retsakter.

4. I sin duplik henviser Kommissionen til, at udtrykket »sælger« i artikel 4, stk. 1 i forordning nr. 1308/68 anvendes i nøjagtig samme betydning som »indgåelse af købekontrakt«. Der kan ikke sluttes modsætningsvis fra en sammenligning med andre bestemmelser, især med artikel 3 i samme forordning. De fire måneder, der er fastsat i artikel 1 i forordning nr. 1308/68, udgør ifølge Kommissionen den mindsteperiode, i hvilken smørret skal have været oplagret ved indgåelsen af købekontrakten. Aktioner af denne art har i første række til formål at afsætte det længst oplagrede smør, da smørrets kvalitet bliver ringere, jo længere det oplagres. Hvis sagsøgers opfattelse var korekt, skulle der i bestemmelsen have stået, at det solgte smør skulle have været oplagret i mindst fire måneder på leveringstidspunktet. Vedrørende artikel 5 i ovennævnte forordning anfører Kommissionen, at det afgørende ikke er det lagerrum, der står til rådighed på et bestemt tidspunkt. Det er snarere af betydning at kunne bedømme det samlede resultat af den anvendte foranstaltning. På den ene side er en sådan afsætning en betydelig belastning for fællesskabsbudgettet og er kun berettiget i det omfang, den er økonomisk påkrævet; på den anden side kan det ikke påvirke allerede indgåede kontrakter, at den nævnte foranstaltning bringes til ophør. For at kunne vælge det tidspunkt, hvor indgrebet bør bringes til afslutning, må Kommissionen altså kende de mængder, som er omfattet af købekontrakter, og ikke blot de leverede mængder. Hvis sagsøgers opfattelse var korrekt, ville medlemsstaterne have kunnet bestemme varigheden og dermed omfanget af indgrebet; de ville således have kunnet indgå købekontrakter, i henhold til hvilke køberne havde kunnet dække behov, som i virkeligheden først opstod senere. Fællesskabet ville ikke være i stand til faktisk af afslutte indgrebet på et ønsket tidspunkt.

E — Tilbagekøb af smør, solgt til nedsat pris og bestemt til forarbejdning til smørfedt (tilfælde nr. 10)

1. Faktiske omstændigheder

Inden for rammerne af de særlige foranstaltninger, der foreskrives i artikel 6, stk. 3 i forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169), havde Kommissionen ved flere beslutninger bl.a. bemyndiget Forbundsrepublikken Tyskland til at sælge smør fra interventionslagre til nedsat pris, efter at det var forarbejdet til smørfedt. I henhold til bestemmelserne i artikel 6, stk. 1 i Kommissionens beslutning af 17. december 1968, som bemyndiger Forbundsrepublikken til at sælge offentligt oplagret smør til nedsat pris til forarbejdning til smørfedt (COM (68) 991), ændret ved beslutning af 29. juli 1970 (COM (70) 865), var sagsøger forpligtet til at sikre, at smørfedtet udelukkende blev anvendt til umiddelbart forbrug på sagsøgers område uden forudgående forarbejdning.

Da det, trods de krævede garantier mod misbrug, ikke kunne garanteres, at smørfedtet blev brugt til de foreskrevne formål, vedtog Kommissionen beslutningen af 19. august 1971 (COM (71) 986), som bemyndigede sagsøger til efter aftale med køberne at hæve de indgåede købekontrakter og yde erstatning.

Køberne skulle så atter stille varen til rådighed for interventionsorganet og modtage en godtgørelse for købsprisen samt et fast beløb til dækning af de afholdte oplagringsomkostninger.

Hvad angår finansieringen af interventioner må der i det foreliggende tilfælde henvises til artikel 4, stk. 1, litra f) i Rådets forordning nr. 2306/70 af 10. november 1970 om finansiering af interventionsudgifter på hjemmemarkedet for mælk og mejeriprodukter (EFT, Tillæg til Specialudgaven 1966-1972, s. 40), som foreskriver, at den af interventionsorganet oprettede konto debiteres omkostningerne ved henliggen i depot. Forordningens artikel 4, stk. 1, litra h) bestemmer desuden, at kontoen skal debiteres forarbejdningsomkostninger, påført interventionsorganet ved anvendelse af særlige afsætningsforanstaltninger. Disse omkostninger fastsattes som et fast beløb ved beslutning fra Kommissionen for hver art forarbejdning. Omkostningerne for forarbejdning af smør til smørfedt blev for perioden fra 29. juli til 31. december 1972 fastsat ved Kommissionens beslutning af 30. november 1973 (KOM (73) 1988).

Sagsøger tilbagekøbte smørret og smørfedtet til en markedspris, der var højere end den, til hvilken sagsøger havde solgt varen. Denne pris skulle dække risikoen for, at overdragelsen ikke længere var mulig, samt de deraf følgende erstatningskrav. Sagsøger skulle desuden afholde udgifterne ved rentetab som følge af oplagring af de tilbagekøbte varer samt udgifterne til forarbejdning af smørret til smørfedt. Sagsøger mener, at EUGFL skal finansiere disse udgifter.

Ifølge Kommissionen skulle tilbagekøbet ske til den pris, som interventionsorganet havde solgt varen for. De omkostninger, som Kommissionen anerkendte som påhvilende EUGFL, er omkostningerne til forarbejdning, som er nævnt i artikel 4, stk. 1, litra h) i forordning nr. 2306/70, da disse udgifter var fastsat på grundlag af det i beslutningen af 30. november fastsatte faste beløb, samt de i beslutningen af 19. august 1971 nævnte omkostninger til oplagring.

Kommissionen afviste derfor at anerkende et beløb på 1 212 135,12 DM som påhvilende EUGFL.

2. Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender

1. Vedrørende dette tilfælde henviser *sagsøger* principalt til sin argumentation vedrørende principperne for finansiering af interventionsforanstaltninger.

Sagsøger tilføjer, at Kommissionen før beslutningen af 30. november 1973 om det faste beløb for forarbejdningsomkostningerne havde kendskab til den fremgangsmåde, som blev fulgt af interventionsorganet, især levering af smør med henblik på forarbejdning til smørfedt ved køberne, samt til omkostningerne, ved tilbagekøbet. Nødvendigheden af at nedsætte den af Kommissionen foretagne finansiering fremgår hverken af forordning nr. 804/68 eller af forordning nr. 2306/70. Kommissionen vidste ifølge sagsøger, at et misbrug af den solgte vare kun kunne forhindres ved et tilbagekøb, og at dette tilbagekøb kun kunne ske til den da gældende markedspris.

2. *Kommissionen* anfører, at det i det foreliggende tilfælde ikke er afgørende,

om beslutningen af 19. august 1971 er blevet anvendt korrekt, men om transaktionen skal finansieres af Fællesskabet. Sagsøgers argumentation rammer derfor ikke kernen i problemet, selv om man anser den for rigtig.

Vedrørende forarbejdningsomkostningerne gør Kommissionen endvidere gældende, at artikel 4, stk. 1, litra h) i forordning nr. 2306/70 kun foreskriver et fast beløb, der er ens for hele Fællesskabet; det bestemmes ikke, at de faktisk opståede forarbejdningsomkostninger skal tages i betragtning.

Den omstændighed, at Kommissionen godkendte, at den foretagne afsætning af varen blev annulleret, kan ikke ændre dette resultat. Alene sagsøger var ansvarlig for iværksættelsen af transaktionen. Det påhviler følgelig sagsøger at træffe de nødvendige gennemførelses- og kontrolforanstaltninger, og at sikre den korrekte anvendelse af fællesskabsretten. Som regel må medlemsstaten ligeledes bære den økonomiske risiko ved en forkert anvendelse af fællesskabsbestemmelser. Hvis transaktionen ikke var blevet annulleret, ville sagsøger følgelig have løbet risikoen for at måtte bære alle følgerne af en ukorrekt gennemførelse af salget. I øvrigt ville hverken særlige interesser eller Kommissionens beslutning, som bemyndigede til annullering af salget, kunne berettige en finansiering gennem EUGFL under fravigelse af de gældende bestemmelser i forordning nr. 2306/70. Da beslutningen af 30. november 1973 (KOM (73) 1988) kun har foreskrevet et enkelt fast beløb for omkostningerne til forarbejdning af smør til smørfedt, uafhængigt af eventuelle særlige omstændigheder i det enkelte tilfælde, kan alene dette beløb tages i betragtning.

Kommissionen anfører vedrørende de i dens beslutning af 19. august 1971 nævnte omkostninger ved oplagring, at hvis salget ikke havde fundet sted, skulle interventionsorganet fortsat selv have oplagret smørret. Der har altså været tale om omkostninger til oplagring, der er blevet finansieret af Fællesskabet. De beløb, der foreskrives i beslutningen af 19. august 1971, svarer næsten nøjagtigt til disse faste beløb; den situation er følgelig blevet skabt, som ville være opstået, hvis smørret ikke var blevet solgt.

3. *Sagsøger* svarer i sin replik, at den for at virkeliggøre målene for Kommissionens beslutning af 17. december 1968 var tvunget til at tilbagekøbe de solgte lagre til den da gældende markedspris, da markedsordningen for smør og prisstrukturen for dette produkt ellers ville have lidt skade. Der var tale om en situation, som kan sammenlignes med uanmodet forretningsførelse (»Notgeschäftsführung ohne Auftrag«). Sagsøger tilføjer, at den maksimale tilbagekøbspris, som fastsattes ved beslutningen af 19. august 1971, var økonomisk uigennemførlig. Det kunne ikke forventes, at private erhvervsdrivende skulle stille sig tilfreds med at sælge til den lave pris, som de havde købt til, og med godtgørelsen af deres omkostninger til oplagring. Den omstændighed, at Kommissionen ikke har taget hensyn til alle disse elementer, kan ikke føre til, at de af sagsøger afholdte udgifter pålægges sagsøger. Den omstændighed, at bestemmelserne vedrørende fællesskabsfinansieringen kun foreskriver et fast beløb for forarbejdningsomkostningerne, kan ikke føre til et andet resultat: Tilbagekøbet af smørret til den dagældende markedspris var en nødforanstalt-

ning, som ikke normalt foreskrives i sådanne bestemmelser. Hjemmelen for fællesskabsfinansieringen er imidlertid stadig artikel 8, stk. 2, 1. punktum i forordning nr. 729/70, da det efter ovenstående redegørelse er udelukket at pålægge sagsøger udgifterne.

Ifølge sagsøger ville man komme til samme resultat, selv hvis man anvendte Kommissionens kriterier for fordelingen af den økonomiske risiko mellem Fællesskabet og medlemsstaterne. Kommissionen anerkender, at der er undtagelser fra dens opfattelse, hvorefter det påhviler medlemsstaterne at bære den økonomiske risiko, nemlig når Fællesskabet kan gøres ansvarligt for en fejlagtig anvendelse af bestemmelserne. Dette er efter sagsøgers mening tilfældet i det foreliggende tilfælde: Kommissionen har givet bemyndigelse til tilbagekøbet for at forhindre tab for Fællesskabet; disse betragtninger har været bestemmende for sagsøgers adfærd; hvis formålet med tilbagekøbet ikke kunne nås til en lavere pris, og hvis tilbagekøbet på den anden side var nødvendigt af de nævnte grunde, måtte tilbagekøbsprisen følgelig forhøjes tilsvarende; Kommissionen har ikke taget tilstrækkeligt hensyn til disse betragtninger i sin beslutning af 19. august 1971; den må derfor påtage sig den samlede finansiering af foranstaltningen.

4. Kommissionen anfører i sin duplik, at hvis man fulgte sagsøgers opfattelse, ville artikel 8, stk. 2 i forordning nr. 729/70 blive en slags generalklausul for fællesskabsfinansiering, som ville overflødiggøre alle andre regler vedrørende denne finansierings omfang og former, da Fællesskabet praktisk talt ville være forpligtet til at finansiere alle udgifter, som var økonomisk berettigede.

Uanmodet forretningsførelse er et civilretligt begreb, som ikke kan anvendes på forholdet mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, og det ville for øvrigt være uforeneligt med Fællesskabets institutionelle opbygning; Fællesskabet er retsanordnende inden for rammerne af den kompetence, som det er tildelt; medlemsstaterne anvender denne ret på konkrete tilfælde; den af sagsøger hævdede opfattelse ville vende dette system på hovedet.

Fællesskabet har ikke ført sagsøger til at handle, som den har gjort. Det følger af Kommissionens indlæg vedrørende tilfælde nr. 5, at nærværende tilfælde ikke falder ind under nogle af de undtagelser fra princippet om finansiering ved medlemsstaterne, som Kommissionen har påberåbt sig. Den omstændighed, at Kommissionen har bemyndiget sagsøger til at ophæve den foretagne transaktion, ændrer intet heri. Denne bemyndigelse, der først og fremmest er givet i sagsøgers interesse, som uden denne annullering af transaktionen havde måttet bære større økonomiske følger, er blevet overskredet af sagsøger.

F — Omkostninger ved formaling og reemballering af sukker (tilfælde nr. 12)

1. Faktiske omstændigheder

Ligesom i andre sektorer sker finansieringen af interventionsudgifter for sukker ved hjælp af en konto, der oprettes af interventionsorganet, og som gør det muligt at konstatere nettotabene (artiklerne 3 og 4 i Rådets forordning nr. 2334/69 af 25. november 1969 om finansiering af interventionsudgifter på hjemmemarkedet for sukker (EFT, Tillæg til Specialudgaven 1966-1972, s. 27). Artikel 4, stk. 1 og 2 opregner de poster, som henholdsvis skal debiteres og

krediteres kontoen. Ifølge artikel 4, stk. 2, litra a) drejer det sig især om »de samlede indtægter, der er opnået ved salg foretaget i løbet af det pågældende høstår«.

I henhold til artikel 10, stk. 3 i forordning nr. 1009/67 af 18. december 1967 om den fælles markedsordning for sukker (EFT 1967, s. 281) udstedte Kommissionen forordning nr. 822/70 af 4. maj 1970, om en løbende licitation for salg af hvidt sukker til foderbrug, som det tyske interventionsorgan ligger inde med (JO L 98 af 5. 5. 1970, s. 7). Ifølge denne forordnings artikel 6, stk. 1 vedrørte den løbende licitation hvidt sukker af »frit flydende« kvalitet. I artikel 9, stk. 1 bestemtes det, at hvis det viste sig, at en mængde sukker, for hvilken der var givet tilslag, ikke svarede til kvalitetsbetingelserne i meddelelsen om licitationen, kunne den bydende, hvis bud blev antaget, kræve en berigtigelse af den tildelte mængde eller levering af en tilsvarende mængde fra andre disponible partier, som var under licitation men endnu ikke bortliciteret. Ifølge artikel 9, stk. 2 kunne den bydende, hvis bud blev antaget, efter overtagelsen ikke gøre andre kontraktlige eller ikke-kontraktlige rettigheder gældende på grund af ovennævnte kvalitetsforskel.

Da en del af det i Tyskland oplagrede sukker var klumpet, blev det før fraførslen fra lageret formalet og reemballeret for at kunne opfylde betingelserne i henhold til forordning nr. 822/70. Det tyske interventionsorgan opførte derfor på kreditsiden af den konto, som det skulle opstille i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2334/69, den pris, der faktisk blev opnået af de bydende, hvis bud blev antaget, med et fradrag for regnskabsåret 1971 af et beløb på 2 923,77 DM, svarende til omkostningerne ved formaling og reemballering.

Kommissionen nægtede at anerkende dette beløb som påhvilende EUGFL, da det ikke figurerer i opregningen i artikel 4, stk. 1 i forordning nr. 2334/69.

2. Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender

1. *Sagsøger* anfører, at den fremgangsmåde, som den har anvendt, er blevet godkendt af Kommissionens repræsentanter. Der er ikke blevet gjort brug af mulighederne i henhold til artikel 9 i forordning nr. 822/70 for at afværge krav på garantier eller erstatninger fra købernes side, fordi de bydende, hvis bud blev antaget, på grund af deres leveringsforpligtelser insisterede på fuldstændig levering af den bortliciterede mængde, og fordi man ikke rådede over andet sukker, der svarede til den udbudte kvalitet. I betragtning af, at der ved licitationen blev garanteret sukker af en »frit flydende« kvalitet, er salgssummen ifølge sagsøger ikke tilslagsprisen, men denne pris med fradrag af de nødvendige omkostninger. Det kan ikke bebrejdes sagsøger, at sukkeret under oplagringen var blevet delvis klumpet. Denne tilstand var en nødvendig følge af den langvarige oplagring. De kompetente tyske myndigheder havde under drøftelsen af licitationsbetingelserne i Forvaltningskomiteen for Sukker henledt Kommissionens opmærksomhed på denne omstændighed og anmodet om, at sukkeret blev liciteret »tel quel«.

2. *Kommissionen* mener ikke, at forarbejdningen af det klumpede sukker til »frit flydende« sukker er en fejl; spørgsmålet er kun, om de hermed forbundne

omkostninger skal bæres af EUGFL. Derfor har sagsøgers subsidiære argumentation vedrørende artikel 8, stk. 2 i forordning nr. 729/70 ingen betydning for det foreliggende tilfælde.

Det tyske interventionsorgan har forholdt sig, som om artikel 4, stk. 1 i forordning nr. 2334/69 indeholdt endnu en debetpost under litra h). Men ligesom de tilsvarende bestemmelser, der gælder i andre sektorer, er opregningen af forskellige elementer i artikel 4 i ovennævnte forordning udtømmende.

Den omstændighed, at der ved licitationen blev solgt hvidt »frit flydende« sukker imod den tyske delegations i forvaltningskomiteen fremsatte ønske, kan ifølge Kommissionen ikke føre til det af sagsøger hævdede resultat: For det første taber sukker, der er oplagret i længere tid, ved hensigtsmæssig oplagring på ingen måde nødvendigvis sin frit flydende kvalitet; desuden fastsatte forordning nr. 822/70, for det tilfælde, at sukkeret led af en kvalitetsmangel, bestemmelser, som muliggjorde en løsning i overensstemmelse med de gældende finansieringsregler.

Endelig anfører Kommissionen, at de pågældende omkostninger i mangel af modstående bestemmelser indeholdes i det faste beløb for omkostninger til oplagring, der er nævnt i artikel 4, stk. 1, litra f) i forordning nr. 2334/69.

3. *Sagsøger* svarer i sin replik, at det er i modstrid med artikel 8, stk. 2 i forordning nr. 729/70 at pålægge sagsøger udgifter, der er forbundet med en adfærd, som selv Kommissionen ikke anser for at være en uregelmæssighed eller en forsømmelse.

Dette resultat kan ikke være anderledes, selv om man antager, at de pågældende udgifter ikke er foreskrevet i forordning nr. 2334/69. På tidspunktet for vedtagelsen af forordning nr. 822/70 var alt det sukker, der var genstand for licitationen, ikke i en tilstand, der gjorde det muligt at garantere en »frit flydende« kvalitet. Dette fremgår af betragtningerne til ovennævnte forordning og er Kommissionen bekendt. Ved at garantere denne kvalitet udsatte Kommissionen ikke desto mindre sagsøger for krav om erstatning og garanti fra køberne af sukkeret. Hvis sagsøger havde gjort brug af klausulen i forordningens artikel 9, stk. 2, ville det have ført til en udelukkelse af garanti, hvilket ikke er tilladt efter tysk ret. Foranstaltningerne i artikel 90, stk. 1 var efter sagsøgers mening uanvendelige: Ingen køber ville erklære sig tilfreds med en ringe mængde sukker af dårlig kvalitet, når en bedre kvalitet var blevet garanteret ham i større mængde. Men en erstatningslevering var allerede fra begyndelsen umulig, da alt det sukker, der var genstand for licitationen, ikke havde den garanterede kvalitet. Omkostningerne ved formalingen skyldtes følgelig den omstændighed, at Kommissionen havde forsømt at udstede regler, der tog hensyn til sukkerets kvalitet. Under disse omstændigheder kan alene fællesskabsfinansieringen ifølge forordning nr. 729/70, artikel 8, stk. 2, 1. punktum komme i betragtning. Da Kommissionen med kendskab til sukkerets dårlige kvalitet ved licitationen havde garanteret en bedre kvalitet, kan den ikke unddrage sig denne konsekvens ved at gøre gældende, at sagsøger er ansvarlig for denne dårlige kvalitet.

Til støtte for disse anbringender anfører sagsøger endvidere, at den først og frem-

mest har afholdt de pågældende udgifter for i størst muligt omfang at begrænse det økonomiske tab for Fællesskabet som følge af eventuelle krav på garanti eller erstatning. Disse må derfor betales af Kommissionen som en slags godtgørelse af udgifter (»Aufwendungsersatz«).

Sagsøger gør endelig gældende, at Kommissionen, når den hævder, at sukker ikke klumper, henviser til sukker oplagret i siloer. Sagsøger henviser herved til, at sukker i tredobbelte papirsække i 1970 på grund af de dagældende fællesskabsbestemmelser ligeledes måtte underkastes intervention. Denne oplagringsmetode havde til følge, at sukkeret klumpede, hvis det blev oplagret for længe.

4. Hvad angår de principielle bemærkninger til sagsøgers anbringender henviser *Kommissionen* til de forklaringer, som de har givet vedrørende tilfælde nr. 10. Kommissionen understreger endvidere, at selv hvis det antages, at den har handlet fejlagtigt ved vedtagelsen af forordning nr. 822/70, kan dette ikke berettige fællesskabsfinansiering af de af sagsøger afholdte udgifter. Under alle omstændigheder har Kommissionen aldrig givet anledning til sagsøgers adfærd, og de pågældende udgifter skyldes udelukkende den af sagsøger foretagne uhensigtsmæssige oplagring. Kommissionen indrømmer, at det var klart på tidspunktet for vedtagelsen af forordning nr. 822/70, at en del af det sukker, der var genstand for licitationen, muligvis ikke var af den foreskrevne kvalitet. Netop af denne grund blev artikel 9, stk. 1 indsat i forordningen. Sagsøger mener med urette, at denne artikel ikke kan anvendes. Artikel 9, stk. 2 i forordningen er ikke afgørende, da klumpningen af sukkeret i det foreliggende tilfælde allerede var konstateret før overtagelsen. Det er ifølge Kommissionen forkert, at alt det sukker, der var genstand for licitationen, ikke var frit flydende: Kun 9 900 tons licitationssukker af en samlet mængde på 36 370 tons var klumpet.

Kommissionen gør endelig gældende, at den delvise klumpning af dette sukker skyldes en uhensigtsmæssig oplagring: Sukkeret befandt sig i femdobbelte papirsække, hvis andet lag var beklædt med asfalt; desuden havde tjenestemænd fra Kommissionen konstateret, at det tyske lager var således indrettet, at det ikke var forbavsende, at sukkeret var klumpet på trods af oplagring i femdobbelte papirsække.

V — Mundtlige forhandlinger

I retsmødet den 24. oktober 1978 har den tyske regering, repræsenteret af sin befuldmægtigede K. Redeker, og Kommissionen, repræsenteret af sine juridiske konsulenter P. Gilsdorf og G. zur Hausen, som befuldmægtigede, afgivet mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. december 1978.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet den 16. februar 1976, har regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til EØF-traktatens artikel 173, stk. 1 og 3 nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutninger 76/141 og 76/147 af 2. december 1975 om afslutningen af de af Forbundsrepublikken Tyskland forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsårene 1971 og 1972, der er finansieret gennem Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EFT L 27 af 2. 2. 1976, s. 3 og 15);

under retsforhandlingerne og i betragtning af ændringen af disse beslutninger ved Kommissionens beslutning 78/710 af 28. juli 1978 (EFT L 238 af 30. 8. 1978, s. 25) er den oprindelige stævning blevet formuleret således, at sagsøger påstår beslutningerne annulleret, i det omfang de ikke anerkender, at der påhviler EUGFL de af sagsøger afholdte udgifter på 26 094 195,99 DM for regnskabsåret 1971 og på 13 325 660,12 DM for regnskabsåret 1972.

2 De omtvistede beløb består af flere poster, som hver er sammensat af beløb, som de tyske myndigheder har betalt i forbindelse med gennemførelsen af fællesskabsforordninger på området for den fælles markedsordning for landbrugsvarer;

3 den sagsøgende regering anfægter lovligheden af Kommissionens beslutninger og påberåber sig, foruden bestemmelserne i de særlige forordninger, visse generelle regler i Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), især artikel 8, stk. 2, første afsnit, der har følgende ordlyd:

»Tilbagebetales de nævnte beløb ikke fuldt ud, bærer Fællesskabet de finansielle følger af uregelmæssighederne eller forsømmelserne; dette gælder ikke for uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for.«

regeringen gør gældende, at denne bestemmelse skal fortolkes således, at de finansielle følger af en national myndigheds fejlagtige anvendelse af en fællesskabsbestemmelse skal bæres af Fællesskabet i alle de tilfælde, hvor den begåede fejl ikke kan bebrejdes den pågældende medlemsstats myndigheder eller organer, men beror på en fortolkning, som, skønt den objektivt er forkert, er blevet anvendt i god tro;

artikel 8, stk. 2 bestemmer, at de finansielle følger af uregelmæssigheder eller forsømmelser bortset fra dem, som medlemsstaterne kan gøres ansvarlige for, bæres af Fællesskabet, hvilket ifølge den sagsøgende regering indebærer, at en medlemsstat kun skal bære de finansielle følger i de tilfælde, hvor den fejlagtige anvendelse af en fællesskabsbestemmelse beror på en fejl, som kan bebrejdes en national myndighed eller et nationalt organ;

4 Kommissionen bestrider derimod, at artikel 8, stk. 2 har betydning for sagens afgørelse, og gør gældende, at denne bestemmelse vedrører uregelmæssigheder og forsømmelser, som enkeltpersoner, der har fordel af EUGFL's udgifter, kan gøres ansvarlige for, og kun omfatter de uregelmæssigheder og forsømmelser, som medlemsstaterne kan gøres ansvarlige for i det undtagelsestilfælde, hvor disse er begået af offentligt ansatte, som har tilsidesat deres tjenstlige forpligtelser;

Kommissionen indrømmer dog, at det ifølge almindelige retsprincipper påhviler Fællesskabet at bære de finansielle følger af en fejlagtig anvendelse af fællesskabsretten, når en fællesskabsinstitution kan gøres ansvarlig herfor.

5 Ordlyden af artikel 8 i dens forskellige sproglige versioner, betragtet ud fra bestemmelsens baggrund og forarbejderne, som parterne har støttet deres argumentation på under sagen, indeholder for mange modstridende og tvetydige elementer til at kunne angive svaret på de omtvistede spørgsmål;

ved fortolkningen af bestemmelsen må derfor den sammenhæng, den optræder i, og det formål, der forfølges med ordningen, tages i betragtning;

6 i så henseende må det først anføres, at artikel 8 angiver de principper, efter hvilke Fællesskabet og medlemsstaterne skal organisere kampen mod bedragerier og andre uregelmæssigheder i forbindelse med de foranstaltninger, der finansieres af EUGFL;

artiklen foreskriver foranstaltninger til genopkrævning af beløb, der er udbetalt med urette, samt administrativ og retslig forfølgning af de ansvarlige personer;

når fællesskabsretten anvendes objektivt forkert i henhold til en af de nationale myndigheder i god tro anlagt fortolkning, er det som regel ikke muligt, hverken efter fællesskabsretten eller efter de fleste nationale retsordener, at genopkræve de beløb, der er udbetalt med urette til de begunstigede, ligesom det også er umuligt at indlede administrativ eller retslig forfølgning mod de ansvarlige personer;

7 heraf følger, at en sådan situation ikke er omfattet af artikel 8, men derimod må bedømmes efter de almindelige bestemmelser i samme forordnings artikler 2 og 3, hvorefter EUGFL finansierer restitutioner, der ydes, og interventioner, der foretages, »efter Fællesskabets regler« inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget;

disse bestemmelser tillader kun Kommissionen at anerkende beløb som påhvilende EUGFL, der 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;

8 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;

hvis der opstår en sådan fordrejning af konkurrencen mellem medlemsstaterne til trods for de midler, der står til rådighed til at sikre en ensartet anvendelse af fællesskabsretten i hele Fællesskabet, kan den ikke finansieres af EUGFL, men må under alle omstændigheder påhvile den pågældende medlemsstat;

9 det må derfor fastslås, at artikel 8 i forordning nr. 729/70 ikke finder anvendelse på de omtvistede foranstaltninger.

10 Den sagsøgende regering gør endvidere gældende, at det ikke i forbindelse med afslutningen af de nationale kontorers og organers regnskaber i henhold til artikel 5, stk. 2, litra b) i forordning nr. 729/70 kan bestemmes, om udgifterne skal pålægges Fællesskabet eller en medlemsstat, men at dette må afgøres ved en særskilt procedure;

regeringen henviser herved til en fælles erklæring fra Rådet og Kommissionen, som er optaget i mødereferatet vedrørende Rådets møde den 8. december 1971;

det fremgår af denne erklæring, at såfremt Kommissionen i modsætning til den pågældende medlemsstat mener, at de finansielle følger af uregelmæssigheder eller forsømmelser ikke bør bæres af Fællesskabet, henvender den sig til den pågældende medlemsstat og forelægger spørgsmålet for den i artikel 11 i forordning nr. 729/70 nævnte Fondskomité;

det fremgår desuden af erklæringen, at Kommissionen aflægger en beretning for Rådet på baggrund af den indvundne erfaring og i givet fald foreslår løsninger, der skal vedtages af Rådet med henblik på at regulere uoverensstemmelser af denne art.

11 Det må bemærkes, at denne erklæring blev vedtaget med henblik på en forordning (nr. 283/72 af 7. februar 1972, EFT 1972 I, s. 85), der blev udstedt i henhold til artikel 8 i forordning nr. 729/70, og at dens anvendelsesområde derfor er begrænset til de finansielle følger af uregelmæssigheder og forsømmelser, som nævnes i denne artikel, der ikke finder anvendelse i denne sag;

12 det står i øvrigt fast, at der indtil nu ikke er foreskrevet nogen særlig procedure for ansvarspålæggelse i fællesskabsretten med henblik på at regulere de uoverensstemmelser, som opstår mellem Fællesskabet og medlemsstaterne;

Kommissionens afslutning af regnskaberne indebærer således nødvendigvis, at enten Kommissionen eller den pågældende medlemsstat pålægges udgifterne;

13 det følger af artikel 5, stk. 2 i forordning nr. 729/70, at Kommissionens beslutning først træffes efter høring af den i artikel 11 nævnte Fondskomité, uden at dog den særlige fremgangsmåde, der er fastsat i artikel 13, finder anvendelse;

det står fast, at Fondskomiteen er blevet hørt i det foreliggende tilfælde, efter at den sagsøgende regering var blevet oplyst om de beløb, som Kommissionen ikke kunne anerkende som påhvilende EUGFL, og at den har haft lejlighed til at give udtalelse herom;

det følger af det foregående, at den søgsmålsgrund, som støttes på den påståede manglende overholdelse af de foreskrevne fremgangsmåder, må forkastes.

14 Det må derfor for hvert enkelt af de omtvistede beløbs vedkommende undersøges, om de udgifter, som Kommissionen har nægtet at anerkende som påhvilende EUGFL, er blevet afholdt i overensstemmelse med de fællesskabsbestemmelser, der gælder i den pågældende sektor.

Støtte til skummetmælkspulver, der anvendes til foderbrug

15 Nogle af de beløb, som Kommissionen har nægtet at anerkende som påhvilende EUGFL, er udgifter, som den sagsøgende regering har afholdt som støtte til skummetmælkspulver til foderbrug i henhold til Rådets forordning nr. 986/68 af 15. juli 1968 (EFT 1968 I, s. 250);

16 det fremgår af denne forordning, som ændret ved senere forordninger fra Rådet, samt Kommissionens forordninger om gennemførelsesbestemmelser for ydelse af denne støtte, at

— støttebeløbet principielt udbetales af den medlemsstats interventionsorgan, på hvis område den bedrift ligger, som har denatureret skummetmælkspulveret eller forarbejdet det til foderblanding;

— såfremt det i en medlemsstat fremstillede mælkepulver blev denatureret eller forarbejdet i en anden medlemsstat, var den første medlemsstat dog midlertidigt, indtil den 30. juni 1971, bemyndiget til at udbetale støtte;

— det afgørende tidspunkt for den afsendende medlemsstats udbetaling af støtten var den dag, da det enkelte vareparti blev underkastet kontrol på den modtagende medlemsstats område;

— beviset for, at den modtagende medlemsstat havde foretaget kontrollen, kun kunne føres ved fremlæggelse af kontroleksemplaret til fællesskabsforsendelsesdokumentet, hvor visse rubrikker skulle udfyldes på en særlig måde.

17 En af de omtvistede poster vedrører støtte ydet af de tyske myndigheder for visse partier skummetmælkspulver eksporteret til Italien, skønt varen ifølge angivelserne på kontroleksemplaret var blevet underkastet kontrol efter den 30. juni 1971, eller skønt overholdelse af denne dato ikke klart kunne fastslås;

18 de tyske myndigheder har begrundet udbetalingen af støtten i disse tilfælde ved at henvise til en erklæring fra det kompetente italienske organ, hvorefter det ifølge de instrukser, der var givet de italienske tjenestegrene af de pågældende ministerier, var retligt umuligt, at der for partier, som gav ret til fællesskabsstøtte i Forbundsrepublikken Tyskland, også kunne udbetales støtte i Italien;

den sagsøgende regering påberåber sig desuden en meddelelse fra Kommissionen, hvorefter denne ikke modsatte sig udbetalingen af støtten i de tilfælde, hvor de kompetente italienske myndigheder i mangel af et bevis for, at varen var underkastet kontrol i Italien senest den 30. juni 1971, endeligt har afslået at udbetale støtten;

19 Kommissionen erklærer herom, at skønt den er rede til at anerkende, at den omtvistede udgift undtagelsesvis påhviler EUGFL, såfremt udførselsstaten kan fremlægge et uigendriveligt bevis for, at samme udgift ikke er blevet betalt af bestemmelsesmedlemsstaten, skal et sådant bevis imidlertid, for at være gyldigt, henvise til bestemte og særskilte tilfælde og kan ikke begrænses til en erklæring om, at en dobbelt betaling var udelukket efter de gældende bestemmelser.

20 De pågældende fællesskabsbestemmelser er udformet således, at de ikke levner de nationale myndigheder mulighed for at godkende andre beviser for, at varen er blevet underkastet kontrol i bestemmelseslandet, end det

formelle bevis, som består i kontroleksemplaret til forsendelsesdokumentet, forskriftsmæssigt udfyldt og stemplet;

da formålet med de pågældende forordningsbestemmelser er at udelukke muligheden for dobbelt betaling og for at bringe varen tilbage i det normale varekredsløb, er en streng overholdelse af formkravene til beviset derfor nødvendig, især for at hindre bedragerier ved omgåelse af kontrolforanstaltningerne;

det er følgelig under alle omstændigheder uforeneligt med kravene i de pågældende fællesskabsbestemmelser at godkende beviser — som de tyske myndigheder har gjort det i det foreliggende tilfælde — der ikke for hver enkelt sag angår særskilte partier, men er begrænset til generelle erklæringer vedrørende rækkevidden af instrukserne til bestemmelsesmedlemsstatens administrative myndigheder;

Kommissionen er derfor berettiget til ikke at anerkende de pågældende udgifter som påhvilende EUGFL.

21 En anden omtvistet post vedrører støtte udbetalt af de tyske myndigheder for skummetmælkspulver eksporteret til Italien i tilfælde, hvor tvisten ikke vedrører den dato, hvor varen blev underkastet kontrol i dette land, men hvor beviset for, at varen er blevet underkastet kontrol, ikke er blevet ført ved fremlæggelse af kontroleksemplaret til fællesskabsforsendelsesdokumentet, forskriftsmæssigt udfyldt og stemplet af de italienske myndigheder;

de tyske myndigheder anfører imidlertid, at da kontroleksemplarerne er gået tabt, er beviset for, at varen blev underkastet kontrol i Italien, ført ved andre midler, såsom fremlæggelse af ledsagedokumenter, tolddeklarationer og erklæringer fra de firmaer, som har ansøgt om støtten og risikoen for dobbelt betaling blev i øvrigt fjernet gennem instrukserne fra de pågældende ministerier til de italienske kompetente myndigheder.

22 Formålet med de pågældende regler kræver, som allerede anført ovenfor, en streng overholdelse af formkravene til beviset, som må iagttages, for at de erhvervsdrivende kan nyde godt af de økonomiske fordele ved den fælles landbrugspolitik;

de pågældende forordningsbestemmelser tillader derfor ikke, at de bevismidler, som de kræver, erstattes med andre;

da de pågældende udgifter ikke er blevet afholdt i overensstemmelse med fællesskabsretten, er Kommissionen berettiget til ikke at anerkende dem som påhvilende EUGFL.

Støtte til salg af smør til modtagere af socialhjælp

23 Kommissionen har nægtet at anerkende, at der påhviler EUGFL beløb på 17 930 880,40 DM for regnskabsåret 1971 og på 12 051 258,00 DM for regnskabsåret 1972, som er udbetalt af Forbundsrepublikken Tysklands myndigheder som støtte til salg af smør til modtagere af socialhjælp.

24 Artikel 1 i Rådets forordning nr. 414/70 af 3. marts 1970 om almindelige regler vedrørende foranstaltninger til forøgelse af bestemte forbrugergruppers smørforbrug (JO L 52 af 6. 3. 1970, s. 2) bemyndigede Kommissionen til at bestemme, at medlemsstaterne kan yde støtte til salg af smør til nedsat pris til bl.a. modtagere af socialhjælp;

i medfør af denne bestemmelse vedtog Kommissionen beslutning 70/228 af 24. marts 1970 (JO L 77 af 7. 4. 1970, s. 15), som bemyndigede medlemsstaterne til at yde støtte, der gjorde det muligt for modtagere af socialhjælp mod forevisning af et individualiseret rabatkort at købe 0,5 kg smør om måneden til nedsat pris;

gyldighedsperioden for forordning nr. 414/70, som oprindeligt var begrænset til 1970, blev forlænget indtil 31. december 1971 ved Rådets forordning nr. 2550/70 af 15. december 1970 (JO L 275 af 19. 12. 1970, s. 1);

Kommissionens beslutning 70/228, hvis gyldighedsperiode ikke var begrænset ved en udtrykkelig bestemmelse, gjaldt, indtil den blev ophævet med virkning fra 1. maj 1971 ved Kommissionens beslutning 71/166 af 30. marts 1971 (JO L 88 af 20. 4. 1971, s. 14);

25 ved gennemførelsen af denne foranstaltning lod den sagsøgende regering, som en enkelt disposition i begyndelsen af 1970 og 1971, de kommunale sociale myndigheder uddele rabatkort, der var gyldige for hver måned i hele året, for således at undgå den uforholdsmæssige forøgelse af de allerede betydelige administrationsomkostninger, som en udlevering af rabatkort med kortere gyldighed ville have medført;

sagsøger havde givet meddelelse om valget af denne fremgangsmåde til Kommissionen, som ikke rejste indvendinger.

26 Kommissionen hævder, at den tyske regering ved fortsat at have udbetalt støtte i forbindelse med salg efter den 30. april 1971 har overskredet de i de pågældende bestemmelser fastsatte grænser;

sagsøger hævder, at der ved det anvendte system til fordeling af rabatkort blev skabt en beskyttet retsstilling for indehaverne af disse, som regeringen ikke kunne bringe til ophør før tiden;

27 der opstår derfor det spørgsmål, om de pågældende bestemmelser skal fortolkes således, at de tillader medlemsstaterne at vedtage et fordelingssystem som det af sagsøger valgte;

herved må der henvises til, at forordning nr. 414/70 ligesom beslutning 70/228 overlader medlemsstaterne en stor frihed i valget af midlerne og de administrative fremgangsmåder for gennemførelsen af den pågældende foranstaltning;

selv om visse bestemmelser tilsigter at forhindre misbrug og at garantere, at støtten kun ydes til de leverancer, som den er foreskrevet for, er der dog ingen bestemmelse, der tilsigter at forbeholde muligheden for at afslutte støtten før udløbet af gyldighedsperioden for forordning nr. 414/70;

28 da beslutning 70/228 pålægger medlemsstaterne at anvende et system med individualiserede rabatkort til fordeling af støtten, da sagsøger har indført et sådant system, i første række for perioden indtil udgangen af 1970, og da Kommissionens beslutning forblev uændret i kraft for et ubestemt tidsrum, efter at bemyndigelsesforordningen var blevet forlænget indtil udgangen af 1971, kan den sagsøgende regering, der fortsat har anvendt det oprindeligt

indførte system uden at forbeholde muligheden for at afslutte dispositionen i løbet af året, også når henses til den pågældende foranstaltnings særlige karakter ikke anses for at have overskredet grænsen for, hvad den lovligt kunne gøre for at gennemføre Kommissionens beslutning på sit nationale område;

de anfægtede beslutninger vil derfor være at annullere i det omfang, Kommissionen har nægtet at anerkende, at der påhviler EUGFL de omtvistede beløb, som sagsøger har udbetalt som støtte til salg af smør til modtagere af socialhjælp.

Afsætning til nedsat pris af offentligt oplagret smør til udførsel

29 Nogle af de beløb, som Kommissionen har nægtet at anerkende som påhvilende EUGFL, er udgifter, som den sagsøgende regering har afholdt ved afsætning af offentligt oplagret smør til nedsat pris i henhold til Kommissionens forordning nr. 1308/68 af 28. august 1968 (JO L 214 af 29. 8. 1968, s. 10).

30 Ifølge forordningens artikel 3 skulle det således afsatte smør eksporteres inden for en frist af 30 dage »efter at være blevet solgt« af interventionsorganet, og overholdelsen af denne betingelse garanteredes ved en sikkerhedsstillelse i henhold til artikel 4;

forordning nr. 1308/68 blev ophævet ved artikel 5 i Komissionens forordning nr. 1893/70 af 18. september 1970 om afsætning af offentligt oplagret smør (JO L 208 af 19. 9. 1970, s. 13), men finder dog stadig anvendelse på det smør, der er solgt i henhold til den ophævede forordning;

31 den sagsøgende regering hævder, at den nedsatte pris finder anvendelse, og at betingelsen i artikel 3 er opfyldt i de tilfælde, hvor købekontrakten er indgået i henhold til den ophævede forordning, og hvor smørret er blevet eksporteret inden for fristen på 30 dage, regnet fra fraførslen fra lageret, selv om denne fandt sted efter den 22. september 1970, da forordning nr. 1893/70 trådte i kraft;

Komissionen mener derimod, at fristen på 30 dage i artikel 3 skal beregnes fra indgåelsen af købekontrakten og ikke fra smørrets fraførsel fra lageret;

til støtte for den af den sagsøgende regering hævdede fortolkning fremføres det især, dels at kun denne fortolkning tillader, at salg til senere levering og salg, der afvikles over en længere periode, kan drage fordel af de nedsatte priser, og dels, at den ikke indebærer fare for misbrug, idet en ulovlig anvendelse af smørret er udelukket, så længe smørret endnu befinder sig på interventionsorganets lager.

32 Der er imidlertid intet i den pågældende forordnings sammenhæng, der gør det muligt at give udtrykket »solgt« i artikel 3 en anden betydning end den, som dette udtryk har i almindelig juridisk sprogbrug, og som desuden svarer til den, som udtrykket har i forordningens øvrige bestemmelser;

den i artikel 3 foreskrevne frist på 30 dage skal følgelig beregnes fra datoen for indgåelsen af købekontrakten og ikke fra datoen for smørrets fraførsel fra lageret;

da de udgifter, der er behandlet under dette afsnit, således ikke er blevet afholdt i overensstemmelse med fællesskabsretten, er Kommissionen berettiget til ikke at anerkende dem som påhvilende EUGFL.

Tilbagekøb af smør, solgt til nedsat pris og bestemt til forarbejdning til smørfedt

33 Nogle af de beløb, som Kommissionen har nægtet at anerkende som påhvilende EUGFL, er udgifter, som sagsøger har afholdt til tilbagekøb af offentligt oplagret smør solgt til nedsat pris i henhold til en beslutning fra Kommissionen af 17. december 1968.

34 Artikel 6, stk. 3 i Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169) bestemmer, at der kan træffes særlige foranstaltninger til afsætning af smør fra offentlige lagre, der ikke kan afsættes på normale betingelser;

i henhold til denne bestemmelse bemyndigede Kommissionen ved beslutning af 17. december 1968 Forbundsrepublikken Tyskland til at sælge smeltet og pakket interventionssmør til nedsat pris, bl.a. på den betingelse, at de tyske myndigheder traf enhver nødvendig forholdsregel for at sikre, at varen

udelukkende blev anvendt på det nationale område til direkte forbrug uden forudgående bearbejdning;

35 efter at den tyske regering havde meddelt Kommissionen, at den ikke længere var i stand til at garentere den fuldstændige overholdelse af denne betingelse for visse mængder smør, som var solgt i 1970, men som endnu ikke var nået frem til detailhandelen, blev den ved Kommissionens beslutning af 19. august 1971 bemyndiget til at træffe aftale med køberne om ophævelse købekontrakterne;

mod tilbagelevering af smørret skulle interventionsorganet tilbagebetale køberen købsprisen samt et fast beløb, der skulle dække de opståede oplagringsomkostninger;

det tyske interventionsorgan tilbagekøbte imidlertid smørret til en højere pris end den oprindelige pris og godtgjorde desuden visse udgifter, der ikke var foreskrevet i Kommissionens beslutning, nemlig de rentetab, som køberne havde lidt;

36 den sagsøgende regering hævder, at Kommissionen skal pålægge EUGFL alle de afholdte udgifter samt de faktiske omkostninger ved forarbejdningen af det solgte smør, uden at begrænse sig til de faste beløb, som for de oplagrings- og forarbejdningsomkostninger, der er påført interventionsorganet ved de i henhold til artikel 6, stk. 3 i forordning nr. 804/68 trufne foranstaltninger, er blevet fastsat i henhold til artikel 4, stk. 1, litra f) og h) i Rådets forordning nr. 2306/70 af 10. november 1970 om finansiering af interventionsudgifter på hjemmemarkedet for mælk og mejeriprodukter (EFT, Tillæg til Specialudgaven 1966-1972, s. 40);

den sagsøgende regering gør gældende, at den i betragtning af omstændighederne i den foreliggende sag må anses for at have handlet i Fællesskabets interesse i overensstemmelse med principperne om uanmodet forretningsførelse, og at Kommissionen desuden, inden den fastsatte de faste beløb på et niveau, som ikke tog hensyn til de faktiske omkostninger ved transaktionen, havde kendskab til den fremgangsmåde, der fulgtes af interventionsorganet.

37 Imidlertid kan ingen af de af sagsøger fremførte anbringender begrunde en fravigelse af de udtømmende bestemmelser i forordning nr. 2306/70

artikel 4, stk. 1, litra f) og h), hvorefter alene de faste beløb, og ikke de eventuelt højere faktiske omkostninger, kan pålægges EUGFL;

da de udgifter, der er behandlet under dette afsnit, således ikke er blevet afholdt i overensstemmelse med fællesskabsretten, er Kommissionen berettiget til ikke at anerkende dem som påhvilende EUGFL.

Omkostninger ved formaling og reemballering af sukker

38 Visse af de beløb, som Kommissionen har nægtet at anerkende som påhvilende EUGFL, er udgifter, som sagsøger har afholdt til formaling og reemballering af sukker, solgt i henhold til Kommissionens forordning nr. 822/70 af 4. maj 1970 om en løbende licitation for salg af hvidt sukker til foderbrug, som det tyske interventionsorgan ligger inde med (JO L 98 af 5. 5. 1970, s. 7).

39 De tyske myndigheder havde ladet en vis mængde sukker, som var blevet sammenklumpet under oplagringen, formale for at opfylde betingelsen om frit flydende kvalitet, som var fastsat i denne forordnings artikel 6 for det sukker, der var genstand for licitationen;

omkostningerne ved transaktionen blev af sagsøger fratrukket det samlede beløb for de indtægter, der blev opnået ved salgene, og som i henhold til artikel 4, stk. 2, litra a) i Rådets forordning nr. 2334/69 af 25. november 1969 om finansiering af interventionsudgifter på hjemmemarkedet for sukker (EFT, Tillæg til Specialudgaven 1966-1972, s. 27) krediteres den af interventionsorganet oprettede konto med henblik på beregningen af de nettotab, som i henhold til forordningens artikel 2 kan finansieres gennem EUGFL.

40 Artikel 4 opregner i stk. 1 de elementer, som kontoen debiteres, og i stk. 2 dem, som den krediteres;

det element, der i stk. 2, litra a) defineres som »de samlede indtægter, der er opnået ved salg foretaget . . .«, skal forstås som bruttobeløbet uden fradrag af omkostningerne ved salget;

blandt de elementer, som kan debiteres kontoen i henhold til stk. 1, er ikke nævnt omkostninger af den omtvistede art;

opregningen af elementer, der således kan pålægges EUGFL, må anses for udtømmende;

41 det er herefter unødvendigt at undersøge, om sammenklumpningen af sukkeret, som nødvendiggjorde formalingen, skyldtes en mangelfuld oplagring, som Kommissionen hævder, eller om fællesskabsordningen var ufuldkommen, fordi den ikke udtrykkeligt foreskrev de pågældende udgifter, således som sagsøger hævder;

42 Kommissionen er følgelig berettiget til ikke at anerkende de under dette afsnit behandlede udgifter som påhvilende EUGFL.

Vedrørende sagsomkostningerne

43 Ifølge artikel 69, stk. 2 i procesreglementet bliver den part, der taber sagen, dømt til at afholde sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom;

ifølge samme artikels stk. 3 kan Domstolen ophæve sagsomkostningerne helt eller delvis, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, eller hvor der foreligger ganske særlige grunde.

44 Kommissionen har tabt på et af punkterne, mens sagsøger har tabt på de øvrige punkter;

sagsøger vil derfor være at idømme sine egne sagsomkostninger og tre fjerdedele af Kommissionens.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Kommissionens beslutninger 76/141 og 76/147 om afslutningen af de af Forbundsrepublikken Tyskland forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsårene 1971 og 1972, der er finansieret gennem Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, garantisektionen, annulleres, for så vidt som beløbene på henholdsvis 17 930 880,40 DM og 12 051 258,00 DM ikke pålægges Fonden.**

2. **I øvrigt frifindes sagsøgte.**

3. **Den sagsøgende regering idømmes sine egne sagsomkostninger og tre fjerdedele af Kommissionens.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart

Pescatore Sørensen O'Keeffe Bosco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. februar 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

INDHOLDSFORTEGNELSE

side

I — Indledning og retsforhandlinger 346
II — Parternes påstande 346

III — Principperne for finansiering af interventionsforanstaltninger 347

A — De relevante bestemmelser 347
1. a) forordning nr. 729/70 347
b) forordning nr. 1723/72 350
c) forordning nr. 283/72 350

B — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender 352
1. Sagsøger, stævning 352
2. Kommissionen, svarskrift 354
3. Sagsøger, replik 359
4. Kommissionen, duplik 362

IV — De enkelte tilfælde 364

A — Transportudgifter i forbindelse med ophævelse af kontrakter (tilfælde nr. 2) 364

B — Støtte til skummetmælkspulver til foderbrug (tilfælde nr. 4 og nr. 5) 364
1. Faktiske omstændigheder 364
2. Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender 367
a) Støtte til skummetmælkspulver til foderbrug — formodning om dobbelt betaling (tilfælde nr. 4) 367
b) Utilstrækkeligheden af de beviser, der kan begrunde udbetalingen af støtte til skummetmælkspulver (tilfælde nr. 5) 368

C — Støtte til salg af smør til modtagere af socialhjælp (tilfælde nr. 8) 370
1. Faktiske omstændigheder 370
2. Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender 371

D — Salg af interventionssmør til nedsat pris (tilfælde nr. 9) 373
1. Faktiske omstændigheder 373
2. Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender 373

E — Tilbagekøb af smør, solgt til nedsat pris og bestemt til forarbejdning til smørfedt (tilfælde nr. 10) 375
1. Faktiske omstændigheder 375
2. Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender 376

F — Omkostninger ved formaling og reemballering af sukker (tilfælde nr. 12) . . 378
1. Faktiske omstændigheder 378
2. Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender 379

V — Mundtlige forhandlinger 381

Præmisser 382