omhandlede produkter selv i det tidsrum, som deres fremstilling kræver, mens støtteordningen har til formål at gøre det muligt at trække produkter, der opfylder alle betingelser for at blive bragt i handelen, tilbage fra markedet.

3. De fællesskabsbestemmelser, der finder anvendelse på støtte til privat oplagring af visse ostesorter, er, selv om de ikke udtrykkeligt foreskriver formen for lagerkontrakten, baseret på den antagelse, at der forud for enhver oplagring skal udfærdiges en skriftlig kontrakt, for at der kan ydes støtte fra Fællesskabet i henhold til artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 971/68.

I sag 62/82

DEN ITALIENSKE REPUBLIK, ved udenrigsråd, afdelingsformand i Consiglio di Stato Arnaldo Squillante, som befuldmægtiget, bistået af Avvocato dello Stato Oscar Fiumara, og med valgt adresse i Luxembourg på den italienske ambassade,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved juridisk konsulent Gianluigi Campogrande, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående delvis annullation af Komissionens beslutning 81/1044 af 16. november 1981 om afslutning af de af Den italienske Republik forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1975, der er finansieret gennem Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, garantisektionen (EFT L 375, 1981, s. 27),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene P. Pescatore og A. O'Keeffe, dommerne G. Bosco, T. Koopmans, O. Due og K. Bahlmann,

generaladvokat: S. Rozès
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) har fastsat en ordning, hvorefter Fællesskabet direkte finansierer restitutioner ved udførsel til tredjelande og interventioner til regulering af landbrugsmarkederne gennem garantisektionen i Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL).

I henhold til artikel 4 i denne forordning stiller Kommissionen de nødvendige midler til rådighed for de kompetente kontorer og organer i medlemsstaterne.

I henhold til artikel 5, stk. 2, under litra b), i samme forordning afslutter Kommissionen regnskaberne over de af kontorerne og organerne afholdte udgifter på grundlag af de årsregnskaber, der er indsendt af medlemsstaterne.

Ifølge artikel 8 i Kommissionens forordning nr. 1723/72 af 26. juli 1972 om regnskabsafslutning for Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, garantisektionen (EFT specialudgave, anden serie III, s. 110) omfatter beslutningen om regnskabsafslutning bl.a. bestemmelse af de udgifter, som hver medlemsstat har afholdt i løbet af det pågældende år, og som skulle afholdes af EUGFL, garantisektionen.

2. Ved beslutning af 16. november 1981 [1], der blev meddelt Den italienske Republik ved skrivelse af 2. december 1981, fastsatte Kommissionen de af Den italienske Republik afholdte udgifter for

1 — Offentliggjort i EFT L 375, s. 27.

regnskabsåret 1975 som anerkendes at påhvile EUGFL, garantisektionen.

Det fremgår af sagens akter, at Kommissionen med vedtagelsen af denne beslutning bl.a. ikke har villet anerkende fem udgiftsposter som påhvilende fonden, således at det er blevet pålagt Den italienske Republik at afholde et samlet beløb på 8 395 731 522 lire for de nævnte poster.

Det drejer sig om følgende poster:

— udgifter på 880 058 997 lire vedrørende tolerancer på 2 % for tab af skummetmælkspulver;

— udgifter på 3 727 568 990 lire vedrørende støtte til privat oplagring af ost;

— udgifter på 78 596 145 lire vedrørende støtte til privat oplagring af tørret svinekød;

— udgifter på 3 610 555 765 lire vedrørende støtte til oplagring af vin;

— udgifter på 98 951 625 lire vedrørende støtte til omlagring af vin.

Kommissionen var nemlig af den opfattelse, at disse indtægter og udgifter ikke var i overensstemmelse med interventionsbestemmelserne. De italienske myndigheder var blevet gjort opmærksom på de særlige grunde hertil i forbindelse med de bilaterale kontakter, der gik forud for beslutningen om regnskabsafslutning. Disse grunde blev gentaget i den »Sammenfattende rapport om resultaterne af det forberedende arbejde vedrørende regnskabsafslutningen for EUGFL, garantisektionen, for regnskabsårene 1974 og 1975«, som blev tilstillet Den italienske Republik, og de har været genstand for en afsluttende debat på møder i EUGFL-komiteen, som fandt sted i forbindelse med en høring, før beslutningen om regnskabsafslutningen blev truffet, jf. artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 729/70.

3. I anledning af denne beslutning har den italienske regering anlagt nærværende sag, som er registreret på Domstolens justitskontor den 11. februar 1982.

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

II — Parternes påstande

Sagsøgeren, *Den italienske Republik*, har nedlagt påstand om:

— at den af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber trufne beslutning af 16. november 1981 annulleres, for så vidt som den bestemmer, at beløbene

880 058 997 lire,
3 727 568 990 lire,
78 596 145 lire,
3 610 555 765 lire og
98 951 625 lire
(i alt 8 395 731 522 lire)

ikke kan finansieres gennem EUGFL, garantisektionen, og

— at sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Sagsøgte, *Kommissionen*, har nedlagt påstand om:

— frifindelse;

— Den italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Generelle synspunkter

Til støtte for sin påstand har *sagsøgeren, Den italienske Republik,* gjort gældende, at Kommissionens beslutning er baseret på en fejlagtig fortolkning ag fællesskabsforordningerne om de interventioner, som de omstridte poster vedrører, og derfor fører til en ukorrekt anvendelse af fællesskabsbestemmelserne om regnskabsafslutning.

Sagsøgte, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, har fremfor alt givet udtryk for sin bekymring over en tendens, den har bemærket, til ikke at anse de nationale interventionsorganer for at være strengt bundet af alle enkeltheder i forordningerne om de forskellige markedsordninger. Skønt medlemsstaternes regeringer har stor indflydelse på indholdet af Fællesskabets landbrugsforordninger, både på rådsplan og i forvaltningskomiteerne, betragter de ofte kun forordningerne som en angivelse af, hvilke midler der skal anvendes i markedsadministrationen, eller gennemfører dem på en sådan måde, at de fremmer nationale landbrugspolitiske formål i strid med den fælles landbrugspolitik.

Kommissionen finder, at den har pligt til at modvirke en sådan tendens og drage konsekvenserne deraf med strenghed i sager vedrørende regnskabsafslutningen. Den er af den opfattelse, at Fællesskabet skal være særligt krævende med hensyn til medlemsstaterne overholdelse af bestemmelserne i forordningerne, da medlemsstaterne på den ene side har lejlighed til at gøre deres særlige vanskeligheder på det givne område gældende, mens på den anden side de myndigheder, der af medlemsstaterne er udpeget til at administrere den fælles landbrugspolitik, er forpligtet til at træffe alle forholdsregler for at sikre udførelsen af de forpligtelser, der følger af traktaten eller af fælleskabsinstitutionernes retsakter, og til at bistå Fællesskabet i udførelsen af dets hverv.

I den forbindelse har Kommissionen henvist til Domstolens faste praksis, navnlig med hensyn til regnskabsafslutningen. I betragtning af, at Domstolen har fastslået, at der er en snæver forbindelse mellem princippet om ligebehandling af de erhvervsdrivende og markedets enhed, fortolker Kommissionen denne praksis således, at nationale forholdsregler, som ikke er i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne, og som er i modstrid med de mål, den fælles landbrugspolitik forfølger, må anses for uforenelige med princippet om markedets enhed og følgelig med begrebet fælles landbrugspolitik. Det er derfor umuligt at anerkende, at finansieringen af dispositioner foretaget i forbindelse med sådanne nationale forholdsregler påhviler EUGFL i betragtning af, at oprettelsen af den fælles landbrugspolitik har været den eneste grund til Fællesskabets finansiering af landbrugsudgifterne.

Den italienske regering har i replikken fuldt ud anerkendt fællesskabsreglernes bindende karakter og kategorisk afvist enhver antydning om, at man favoriserer en national landbrugspolitik, der modvirker den fælles landbrugspolitik, ved en tilsigtet tilsidesættelse af disse regler. Den har til gengæld anført, at den uoverensstemmelse, der er opstået med hensyn til EUGFL's finansiering af

visse udgifter, simpelt hen skyldes, at det italienske interventionsorgan og Kommissionen fortolker visse fællesskabsbestemmelser forskelligt. Selv om den italienske regering anerkender, at en fællesskabsregels betydning og rækkevidde bør være den samme i alle medlemsstaterne, mener den, at det — når der ikke er sket nogen afklaring — er muligt, at en regel kan fortolkes på forskellige måder selv i den overbevisning, at de alle er korrekte. I et sådant tilfælde mener den ikke, at en senere konstatering af, at reglen blev anvendt forkert, er tilstrækkelig til at anse den udførte disposition for at være i strid med Fællesskabets regler, især når det mål for den fælles landbrugspolitik, som reglen havde for øje, alligevel er nået. Den har tilføjet, at de italienske interventionsorganer gennem årene har handlet ud fra den overbevisning, at de anvendte fællesskabsreglerne korrekt, og at det først var ved opgørelsen af regnskaberne mange år efter, at inventionerne var foretaget, at det blev foreholdt dem, at de formelt ikke havde overholdt reglerne, således at de kun havde mulighed for at råde bod herpå for fremtiden.

Den italienske regering er derfor af den opfattelse, at de omvistede beløb skal finansieres af EUGFL, principalt fordi dispositionerne er foregået i overensstemmelse med fællesskabsreglerne, og subsidiært fordi det fælles mål, der er opstillet i fællesskabsreglerne, er nået, selv om disse ikke er blevet fortolket korrekt.

Med hensyn til den italienske regerings subsidiære anbringende har *Kommissionen* i duplikken anført, at den fælles landbrugspolitik ikke kun består af mål, og at det ifølge traktaten ikke er uvæsentligt, hvilke midler der anvendes for at nå disse mål. Det er nemlig kun, når målene forfølges ved hjælp af alle de mekanismer og retsmidler, som udgør den fælles markedsordning, at medlemsstaternes dispositioner indgår som led i den fælles landbrugspolitik, således at fællesskabsfinansieringen heraf bliver berettiget. I øvrigt kan kun en ensartet anvendelse af alle disse mekanismer og retsmidler sikre ligebehandling af de erhvervsdrivende i de forskellige medlemsstater.

De omtvistede poster

a) Udelukkelsen af udgifter vedrørende et tab på 2 % ved forarbejdning af skummetmælkspulver til foder

Den italienske regering har anført, at det italienske interventionsorgan i henhold til national praksis, som blev fulgt, allerede før den fælles landbrugspolitik trådte i kraft, udbetalte støtte til skummetmælkspulver for kvanta, der omfattede tab på indtil højst 2 %. Disse tab skyldes svind, som af tekniske grunde opstår under fremstillingsprocessen.

Regeringen har henvist til, at Kommissionens opfattelse, hvorefter støtte kun kan ydes til skummetmælkspulver, der anvendes til foder, en opfattelse, som har fået Kommissionen til at udelukke udgifterne vedrørende disse tab fra fællesskabsfinansieringen, ikke er forenelig med Kommissionens forordning nr. 990/72 af 15. maj 1972 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende ydelse af støtte til skummetmælk, der forarbejdes til foderblandinger, og til skummetmælkspulver bestemt til foderbrug (EFT 1972 II, s. 414).

Den har gjort opmærksom på, at denne forordnings artikel 1 bestemmer: »For så vidt angår skummetmælkspulver ydes støtte kun . . ., såfremt det er forarbejdet

til foderblanding ....« Efter regeringens opfattelse kan bestemmelsen kun sigte til mælk, der er anvendt under fremstillingen af foderblandinger, herunder de tab, der skyldes forarbejdningen. Sådanne tab er nemlig en nødvendig og uundgåelig følge af forarbejdningsprocessen. De kvanta, der således går tabt, indgår altså i det produkt, der er »anvendt under fremstillingen«, selv om de ikke er blevet forarbejdet. Begrebet »faktisk« anvendelse er i øvrigt blevet anvendt i fællesskabsbestemmelserne for at angive, at de omhandlede produkter ikke kan anvendes til andre formål end foder.

Dernæst har den italienske regering bemærket, at hvis Kommissionens opfattelse skal følges, kommer fællesskabsstøtten ikke fuldt ud landmanden til gode, for så vidt som han selv skal bære omkostningerne ved de tab i forbindelse med forarbejdningen af mælken, som uundgåeligt opstår under fremstillingen af forderet. For så vidt stemmer den italienske opfattelse bedre overens med fællesskabsbestemmelsernes formål, nemlig at gøre anvendelse af mælkepulver konkurrencedygtig i forhold til anvendelsen af andre substitutionsprodukter.

Endelig har den virksomhed, der foretager forarbejdningen, ingen interesse i at forøge spildet, eftersom det spild, der omfattes af støtten, bedømmes konkret og ikke kan overstige grænsen på 2 %. Med hensyn til dette punkt har den italienske regering tilføjet, at Kommissionens beslutning fejlagtigt er baseret på den nedsættelse med et fast beløb som følge af maksimumsgrænsen på 2 %. Den forbeholder sig i det omfang, hvori det er muligt, at påvise det gennemsnitlige reelle svind, der blev udbetalt støtte til.

Kommissionen finder, at afvisningen af at dække den støtte, der af AIMA er udbetalt til de forarbejdende virksomheder for det lidte »tab«, både er i overensstemmelse med de gældende fællesskabsbestemmelsers struktur og bogstav. I den forbindelse har den henvist til den første betragtning til 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), hvorefter »det er nødvendigt at bestemme, at støtten kun må ydes til skummetmælkspulver, der er denatureret eller anvendt til foder«. Set i dette perspektiv er den faktiske anvendelse til foder afgørende. Det er derfor ikke tilstrækkeligt, at de mængder, der medregnes, er bestemt til foder i kraft af deres anvendelse i fremstillingsprocessen. Som det bekræftes af den tredje betragtning til forordning nr. 990/72, hvorefter «ydelse af støtte begrænses til ... skummetmælkspulver, der forarbejdes til foderblandinger«, skal det produkt, hvortil der ydes støtte, kunne genfindes i forarbejdet stand i foderblandingen.

Kommissionen er af den opfattelse, at nødvendigheden af strengt at kontrollere et område, der er så følsomt over for svigagtige forhold, gør det umuligt at tage en tolerance i betragtning, som kort sagt skyldes, at der udbetales støtte for en del af et produkt, hvis faktiske anvendelse er umulig at kontrollere. Hvis man anerkendte en tolerance, ville det faktisk betyde, at man anerkendte, at der blev ydet støtte til en del af det produkt, som befandt sig i erhvervsvirksomheden, og som man ikke kan finde noget spor af på markedet. Kommissionen kan ikke acceptere noget sådant som led i en korrekt administration af markedet og fællesskabsbudgettet.

Med hensyn til nedsættelsen, der er fastsat til de maksimale, faste 2 %, har Kommissionen gjort opmærksom på, at Den italienske Republik ikke indtil nu har fremskaffet det materiale, der er nødvendigt i henhold til artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 729/70 for at fastslå de nøjagtige beløb, der er udbetalt af AIMA til mælkepulver, som ikke kan genfindes i forarbejdet stand i foderblandingerne. Som følge heraf har Kommissionen måttet nøjes med at indregne den del af de italienske udgifter, som helt sikkert opfylder de betingelser, der er fastsat i fællesskabsbestemmelserne, som påhvilende EUGFL.

Endelig har Kommissionen anført, at den ikke har gjort indsigelser på det omhandlede punkt, for så vidt angår regnskabsårene før 1974, fordi denne type udgifter aldrig er blevet kontrolleret for de tidligere regnskabsår for Italiens vedkommende.

I replikken har *den italienske regering* henvist til et cirkulære fra det italienske landbrugsministerium af 10. juli 1974, hvori tolerancen vedrørende faktiske tab på indtil højst 2 % var fastsat. Denne maksimale procentsats var blevet fastsat på grundlag af tekniske undersøgelser i de virksomheder, der foretog forarbejdningen. Virsomhederne var blevet pålagt at anføre det faktiske daglige tab i deres protokoller, og ved udbetalingen af støtten lod landbrugsinspektoratet i den pågældende provins tabene indgå i regnskabet til AIMA som kvanta, der indgik i foderet.

En undersøgelse af protokollerne i 11 foderfabrikker, som i årene 1974-1975 behandlede et kvantum mælkepulver svarende til ca. 25 % af det samlede kvantum, der var blevet behandlet i Italien, har vist, at det gennemsnitlige faktiske tab, som der er udbetalt støtte til, beløb sig til 1,745 % i regnskabsåret 1974 og 1,464 % i regnskabsåret 1975.

På grundlag af disse faktiske oplysninger har sagsøgeren fastholdt sin stillingtagen og har subsidiært anført, at den af Kommissionen foretagne nedsættelse bør svare til de angivne gennemsnitstab, som der er udbetalt støtte til, og som skønsmæssigt kan ansættes til 1,5 %.

Kommissionen har i duplikken gjort gældende, at de faktiske oplysninger, sagsøgerne er fremkommet med i replikken, viser, at der ikke er ført kontrol med, om tabene eller svindet ved den forarbejdning, som Den italienske Republik har udbetalt støtte til, virkelig forelå, men kun med, hvordan de blev konteret. Det har altså været muligt at opnå støtte til kvanta af skummetmælkspulver, som ikke har befundet sig i virksomheden, blot på betingelse af, at de i regnskabet er blevet registreret som faktisk daglig svind, der ikke overstiger 2 % af det kvantum, der genfindes i det færdige produkt.

Kommissionen mener ikke at kunne acceptere en sådan administration, som holder døren åben for ukontrollabelt misbrug.

Kommissionen har endelig anført, at regnskabsafslutningen er foretaget på grundlag af regnskaber, der er fremlagt i de former, der er foreskrevet i forordningerne nr. 729/70 og 1723/72. Den kan kun anerkende finansieringen af den del af udgifterne, som på tidspunktet for regnskabsafslutningen og på basis af de fremlagte regnskaber modsvarer dispositioner, som er i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne. Da der ikke

foreligger noget andet klart bevis end det, der bygger på formodninger og et anslået beløb, er det ikke muligt at tage den gennemgående fejl i regnskabet i betragtning på anden måde end ved at gå ud fra dens maksimum på 2 %.

b) De udelukkede udgifter vedrørende privat oplagring af ost

Hvad angår Kommissionens afvisning af at lade EUGFL dække udgifterne vedrørende støtte til privat oplagring af ostesorterne Grana padano og Parmigiano-Reggiano i årene 1974 og 1975, er *den italienske regering* af den opfattelse, at Kommissionen med urette har henvist til, at oplagringskontrakterne er indgået flere måneder efter, at ostene blev anbragt på lageret. Ydelsen af støtte til privat oplagring af disse ostesorter er nemlig ifølge artikel 10, stk. 2, i Rådets forordning nr. 971/68 af 15. juli 1968 (EFT 1968 I, s. 242) betinget af, at der afsluttes en lagerkontrakt med interventionsorganet, og de betingelser, der skal være opfyldt, når kontrakten afsluttes, er fastsat i artikel 16 i Kommissionens forordning nr. 1107/68 af 27. juli 1968 (EFT 1968 II, s. 378).

Ydelsen af støtten har imidlertid fundet sted i overensstemmelse med fremgangsmåden ifølge afgørelse truffet den 20. september 1973 af AIMA's styrelse (Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana nr. 225 af 2. 10. 1973), som angiver de betingelser, der skal opfyldes i henhold til de gældende fællesskabsbestemmelser. I henhold til denne fremgangsmåde har AIMA efter at have konstateret, at den ansøgning om afslutning af en kontrakt, der var indgivet af den pågældende, opfyldte betingelserne, meddelt ansøgeren, landbrugsinspektoratet i den pågældende provins og »Consorzio di tutela« tilladelse til at afslutte kontrakten under forudsætning af, at anbringelsen på lageret foregik under tilsyn af inspektoratet. Derefter anså AIMA kontrakten for afsluttet, når inspektoratet havde optaget et protokollat med angivelse af de oplagrede mængder ost. Overgivelsen til den pågældende af kontraktsbetingelserne med en oversigt over alle de foretagne dispositioner til dennes underskrift tjente udelukkende regnskabsmæssige formål. Selv om støtten først blev udbetalt efter modtagelsen af de underskrevne kontraktbetingelser, var den dog i virkeligheden begyndt på det tidspunkt, hvor inspektoratet optog protokollatet.

Den italienske regering kan derfor ikke dele Kommissionens opfattelse, hvorefter man ikke kan tale om afslutning af kontrakten, når ansøgeren ikke har underskrevet kontraktsbetingelserne. Regeringen har gjort opmærksom på, at kontrakten i medfør af artikel 1326 i den italienske Codice Civile er indgået i det øjeblik, hvor kontrahentens accept kommer til tilbudsgiverens kundskab. I det foreliggende tilfælde var kontrakten indgået i det øjeblik, da der var overensstemmelse mellem ansøgerens vilje, som var udtrykt i ansøgningen, og AIMA's, som var udtrykt i den skriftlige tilladelse, og den fik retsvirkninger som følge af den kontrol, der var foretaget af inspektoratet og attesteret i protokollatet.

Den italienske regering har modsat sig en analog anvendelse af Domstolens dom af 27. januar 1981 (Italien mod

Kommissionen, sag 1251/79, Sml. 1981, s. 205), som Kommissionen er gået ind for. Ifølge dommen er kontrakten ikke kommet i stand, før den er udformet skriftlig efter interventionsorganets efterprøvelse af alle relevante spørgsmål. Ordningen vedrørende støtte til privat oplagring af ost adskiller sig nemlig klart fra ordningen vedrørende støtte til oplagring af vin, som er gennemgået i denne sag.

Således bestemmer artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1437/70 om vin udtrykkeligt, at kontrakten skal udfærdiges i to eksemplarer, mens forordningerne nr. 971/68 og nr. 1107/68 om ost ikke indeholder noget formkrav, hvad selve kontrakten angår. I den foreliggende sag er både den formelle og den materielle efterprøvelse sket før kontraktens »afslutning«. I øvrigt er de kontraktsbetingelser, der er udarbejdet af AIMA i regnskabsmæssigt øjemed, overflødige, hvad fællesskabsbestemmelserne angår. Desuden er afslutningen af kontrakter om oplagring af ost ikke er bundet til en bestemt frist ligesom kontrakter om oplagring af vin.

Den italienske regering har subsidiært gjort gældende, at det er vilkårligt at nægte at finansiere de omhandlede udgifter af rent formelle grunde, når det mål, fællesskabsbestemmelserne har haft for øje, fastisk er nået.

Kommissionen har anført, at artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 971/68 ved at betinge ydelsen af støtte til privat oplagring af visse ostesorter af, at der afsluttes en kontrakt, fastsætter en forpligtelse til at afslutte lagerkontrakten, før oplagringen sker. Men i Italien er lagerkontrakterne afsluttet flere måneder efter, at oplagringen er påbegyndt, endog i nogle tilfælde dagen før oplagringsperiodens udløb.

Med hensyn til begrebet kontrakt er Kommissionen af den opfattelse, at man i mangel af et fællesskabsbegreb må henvise til den nationale ret i hver enkelt medlemsstat, hvad angår de spørgsmål, som ikke udtrykkeligt reguleres af fællesskabsretten, såsom kontraktens form og det tidspunkt, da den kan anses for indgået og bindende for parterne.

I den forbindelse henviser den til ovennævnte afgørelse truffet af AIMA's styrelse den 20. september 1973. Ifølge artikel 2 i denne afgørelse anses kontrakten mellem AIMA og lagerindehaveren for afsluttet »på det tidspunkt, da denne skriver under på det tilbud, hvori han forpligter sig til at overholde de betingelser, der er opregnet i kontraktsbetingelserne«. Ifølge artikel 5 i samme afgørelse skal dette dokument forsynes med en attesteret underskrift inden 5 dage, da det ellers bliver ugyldigt.

I modsætning til, hvad sagsøgeren har hævdet, fremgår det af de nationale bestemmelser, der er fastsat af AIMA's styrelse, at denne har anset lagerindehaverens underskrift af tilbudet med kontraktsbetingelserne for at være det afgørende led i afslutningen af kontrakten i stedet for provinsinspektoratets optagelse af protokollatet om oplagringen. Endvidere har lagerindehaveren ikke, førend han har underskrevet, påtaget sig nogen forpligtelse over for AIMA, selv om de for oplagringen nødvendige betingelser er opfyldt fuldt

ud. Som følge heraf har AIMA ikke, før tilbudet underskrives, noget retsmiddel, der gør det muligt for organet at gennemtvinge, at lagerindehaveren overholder sine forpligtelser.

Kommissionen mener derfor, at oplagringen ikke har fundet sted i henhold til fællesskabsreglerne, men i henhold til et system, som hindrer AIMA's afsluttende kontrol undertiden indtil oplagringens sidste dag og myndighedens mulighed for at gennemtvinge opfyldelsen af de forpligtelser, som fællesskabsretten ved kontraktsystemet har villet pålægge lagerindehaveren.

Den italienske regering har i replikken fastholdt sit standpunkt, der bygger på artikel 1326 i Codice Civile. Som følge af accepten af den pågældende lagerindehavers ansøgning i AIMA's skrivelse herom er både lagerindehaveren og AIMA undergivet ensartede forpligtelser. Underskriften af kontraktsbetingelserne er kun er formalitet, der har til formål at rekapitulere disse. I den forbindelse er den præcisering, der er sket ved afgørelsen fra AIMA's styrelse, ukorrekt set fra både et sprogligt og et retligt synspunkt.

Den italienske regering har endelig anført, at den fremgangsmåde, der er fulgt med hensyn til udbetalingen af støtten, beviser, at støtten i det store og hele — bortset fra eventuelle formmangler — er blevet udbetalt til en faktisk og reel oplagring, forud for hvilken den nødvendige kontrol havde fundet sted.

Kommissionen har i duplikken henvist til Domstolens dom af 29. april 1982 (Pommerehnke/Frantzen, Sml. 1982, s. 1363), idet den fastholder sit standpunkt, hvorefter de aspekter af oplagringskontrakterne, som ikke er reguleret af fællesskabsretten, henhører under national ret, hvilket i den foreliggende sag vil sige den afgørelse, der er truffet af AIMA's styrelse den 20. september 1973. Den er af den opfattelse, at man ikke kan gå ud fra, at en lagerindehaver har haft til hensigt at påtage sig en forpligtelse allerede ved ansøgningens indgivelse, når denne afgørelse udtrykkeligt udskyder fastsættelsen af hans forpligtelser til det senere stadium, da kontraktsbetingelserne underskrives. Det er mere på grund af parternes manglende enighed end på grund af en formmangel, at kontrakten ikke foreligger, før den er skrevet under.

Med hensyn til formen har Kommissionen tilføjet, at artikel 1326 i Codice Civile bestemmer, at accepten — hvis tilbudsgiveren kræver den afgivet i en bestemt form — er uden retsvirkning, hvis den afgives i en anden form. Men hvis man er af den opfattelse, som den italienske regering har gjort gældende i sag 1251/79 om oplagringskontrakter vedrørende vin (Sml. 1981, s. 205), at kontrakten indgås som led i et tilbud, som AIMA har fremsat over for offentligheden, kræver dette, at både tilbudet og accepten tager form af en underskrift af kontraktsbetingelserne.

I den forbindelse har Kommissionen påpeget, at den italienske regering i den foreliggende sag har vendt op og ned på ordene i sin analyse ved at betragte lagerindehaverens ansøgning som et tilbud om en kontrakt. Men selv om regeringens opfattelse måtte være korrekt, henviser lagerindehaverens tilbud dog stadig til hele det oplagringssystem, som fællesskabsbestemmelserne og de nationale bestemmelser, med deres formkrav, har banet vej for.

Endelig har Kommissionen gjort gældende, at kontrollen med, om alle de betingelser, som støtten er gjort

afhængig af, var opfyldt, først blev foretaget efter afsendelsen af brevet om tilladelsen, der af AIMA blev anset for begyndelsen til den aftalte oplagringsperiode. Men i ovennævnte dom af 27. januar 1981 (sag 1251/79) har Domstolen allerede udtalt, at begrebet kontraktens »afslutning« ikke kan fortolkes således, at der stiftes en ret til fællesskabsstøtte, allerde inden det er fastslået, om betingelserne for denne støtte er opfyldt.

c) De udelukkede udgifter vedrørende støtte til privat oplagring af tørret eller røget svinekød

Den italienske regering har rejst indsigelse mod Kommissionens fortolkning af Kommissionens forordning nr. 2600/74 af 11. oktober 1974 om ændring af forordning nr. 289/71, for så vidt angår de nærmere regler for ydelse af støtte til privat oplagring af visse tørrede eller tørrede og røgede produkter inden for svinekødsektoren (EFT L 277, s. 34).

Den har oplyst, at artikel 1 i denne forordning bestemmer, at

»kun produkter, som hidrører fra friskslagtede og oplagrede dyr, kan få del i støtten til privat oplagring: . . .

— som tørrede eller tørrede og røgede skinker, hvis fremstillingsproces kræver, at der hengår mindst fem måneder, før de er klar til forbrug . . . «,

og at artikel 2 i samme forordning bestemmer

»Angående tørrede eller tørrede og røgede skinker:

— den fakstiske oplagring starter den første dag i den sjette måned efter at tørrings- eller tørrings- og røgningsprocessen er påbegyndt;

— mængden af produktet skal angives i kontrakten i antal stykker og i vægt, idet det sidste, for den færdige vares vedkommende, skal udgøre mindst 70 % af vægten af det friske produkt, konstateret før tørrings- eller tørrings- og røgningsprocessen.«

AIMA har imidlertid anset tørringsprocessen for påbegyndt den dag, da det første parti friske produkter, der er omfattet af hver enkelt oplagringskontrakt, er indvejet. Oplagringsperioden ifølge kontrakten anses for påbegyndt fem måneder og én dag senere.

Kommissionen har afvist at lade Fællesskabet finansiere udgifterne vedrørende de pågældende kontrakter i betragtning af, at minimumsbetingelserne for tørringens varighed forud for den kontraktlige oplagring skal være opfyldt for hele den mængde, der er omhandlet i kontrakten, og at oplagring derfor ikke kan begynde før slutningen af den fem-måneders periode, der regnes fra den dag, da det sidste vareparti, der omhandles i kontrakten, blev lagt på lager til tørring. I den forbindelse har Kommissionen henvist til forordning nr. 1637/74 om privat oplagring af svinekød, der skal opbevares i frossen tilstand (EFT L 173, s. 62), som ligeledes bestemmer, at oplagringstiden starter den dag, anbringelse på lager afsluttes.

I den forbindelse har den italienske regering gjort gældende, at forordningerne vedrørende støtte til privat oplagring af svinekød, hvad angår den kontraktlige oplagringsperiodes begyndelse, altid har

sondret skarpt mellem frosne produkter og produkter, der opbevares i tørret eller tørret og røget tilstand, da oplagringen af de to kategorier indebærer helt forskellige processer. Hvis lovgiveren havde villet behandle tørret svinekød på samme måde som frisk kød, ville der derfor i forordning nr. 2600/74 være anvendt en formulering svarende til formuleringen i forordningen nr. 1637/74, nemlig af typen »efter at anbringelsen til tørring er afsluttet« i stedet for ordene »efter at tørringsprocessen er påbegyndt«.

Den italienske regering er dernæst af den opfattelse, at den periode på mindst fem måneder, der skal hengå ifølge artikel 1 i forordning nr. 2600/74, ikke skal opfattes som en betingelse for, at oplagringsfristerne begynder at løbe, men som et element til bestemmelse af de produkter, der er genstand for oplagring. Ud fra denne synsvinkel har det italienske interventionsorgan ment, at det ikke er nødvendigt, at alle de oplagrede produkter er »færdige«, men at det er tilstrækkeligt, at det produkt, der skal tørres, virkelig er oplagret. Støtten er blevet udbetalt til produkter, som faktisk er blevet tørret. Endvidere er støtten sat i forhold til vægten af det friske produkt, mens vægten af det »færdige« produkt, som ikke kan være under 70 % vægten af det friske produkt, kun tages i betragtning ved kontrollen med tørringen og derfor ikke nødvendigvis skal være anført i oplagringskontrakten.

Under alle omstændigheder har reglen givet anledning til fortolkningstvivl. I denne forbindelse har den italienske regering for det første henvist til ordlyden af et »forslag til forordning fra Kommissionen om ændring af forordning (EØF) nr. 1092/80 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende ydelse af støtte til privat oplagring af svinekød« (dokument VI/517/81, udkast 3) af 7. maj 1981, hvorefter »oplagringen starter den 151. dag efter det tidspunkt, da vægten blev konstateret forud for tørringen og/eller røgningen af det første kvantum af de produkter, der er omfattet af kontrakten«. I et senere dokument (af 4. november 1981) blev det foreslået at præcisere reglen i modsat retning: »oplagringen starter den 151. dag efter at tørringen ... af det sidste parti af den samlede mængde af det produkt, det er omfattet af kontrakten, er påbegyndt«.

Derefter har Kommissionen i et arbejdsdokument af 1. april 1982 vedrørende privat oplagring efter forordning nr. 717/82 præciseret, at »oplagringsperioden begynder at løbe den første time dagen efter den dag, hvor oplagringen er afsluttet«. Kommissionens repæsentant i forvaltningskomiteen, som har gennemgået dette dokument, har udtalt, at denne bestemmelse er bindende for interventionsorganerne, når oplagringen er sket i medfør af forordning nr. 717/82 eller senere, og at Kommissionen ikke vil fremsætte indsigelser i forbindelse hermed, for så vidt angår tidligere oplagring, idet den således tager hensyn til en tydelig uoverensstemmelse mellem de gældende regler.

Endelig har den italienske regering hævdet, at Kommissionen må bære sin del af ansvaret for en evenutel fejlagtig fortolkning af de omhandlede fællesskabsbestemmelser. I den forbindelse har den henvist til en brevveksling i oktober 1975 mellem AIMA og de kompetente tjenestegrene i Kommissionen vedrørende betydningen af udtrykket »den første dag i den sjette måned« i artikel 2 i forordning nr. 2600/74 og til bilaterale møder i september og november 1975,

alt med henblik på at gennemgå forløbet af de pågældende oplagringsprocedurer. En eventuel fortolkningsfejl må også tilskrives Kommissionen, fordi den ved disse lejligheder ikke har modsat sig den løsning, den italienske myndighed har valgt. Som følge heraf bør de udgifter, AIMA har pådraget sig på dette område, dækkes af EUGFL i overensstemmelse med Domstolens faste praksis på området.

Kommissionen har henvist til, at den for at undgå en overbelastning af kølehusenes lagerkapacitet i forordning nr. 2600/74 har givet udtryk for den opfattelse, »at der bør åbnes mulighed for oplagring af tørrede eller tørrede og røgede skinker«.

I forordningens artikel 1 er begrebet tørret eller tørret og røget skinke blevet specificeret derhen, at produkter kun kan få del i støtten, når der er hengået mindst fem måneder. Følgelig kan lagerindehaverens forpligtelse i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 289/71 (EFT 1971 I, s. 56) til inden for de foreskrevne frister at anbringe den aftalte mængde af det pågældende produkt på lager og oplagre det i den aftalte lagertid kun referere til produkter, der opfylder betingelsen om, at der skal være hengået mindst fem måneder.

Artikel 2 i forordning nr. 2600/74 præciserer dernæst den kontraktlige oplagrings begyndelse i forhold til den periode, der mindst skal hengå. Bestemmelsen, som langt fra ændrer definitionen af det i forordningen omhandlede produkt, sigter til tørrings- og/eller røgningsprocessens påbegyndelse for hver enkelt skinke, der skal oplagres ifølge kontrakten. Hvis en oplagringskontrakt vedrører flere skinker, er betingelsen om, at der skal være hengået en vis tid, derfor ikke opfyldt, og den faktiske oplagring af hele partiet kan først begynde den første dag i den sjette måned, efter at den sidste skinke i partiet er lagt til tørring.

Kommissionen mener, at det er helt klart, at systemet er udtænkt for at trække færdige produkter — det vil sige produkter, for hvilke minimumsperioden er hengået — væk fra markedet i hele oplagringsperioden. Fælleskabsstøtten har nemlig til formål at kompensere en frivillig tilbagetrækning — som der ikke ydes vederlag for — af færdige produkter fra markedet. At godtage sagsøgerens fortolkning ville derimod føre til at kompensere den tilbagetrækning fra markedet, der sker, fordi denne periode skal hengå. Men denne tilbagetrækning er allerede kompenseret ved den værdiforøgelse, der er sket, når skinken har ligget i denne periode.

Hvis man følger den italienske opfattelse, får den erhvervsdrivende faktisk del i støtten i hele den aftalte oplagringsperiode, skønt kun en del af hele det oplagrede parti opfylder betingelsen om, at hele perioden skal være hengået.

Kommissionen har endvidere tilføjet, at det ligeledes fremgår af bestemmelserne i artikel 2 i forordning nr. 2600/74 om vægten af det færdige produkt i forhold til vægten af det friske produkt, at vægten af det færdige produkt skal være kendt, og at det pågældende produkt derfor skal være »færdigt« i den i forordningen forudsatte betydning, før den faktiske oplagring starter.

Kommissionen er følgelig af den opfattelse, at AIMA ved at udbetale støtte til oplagring af skinker, der ikke var »færdige«, har tilsidesat betingelserne i den gældende fællesskabsforordning, og at de hermed forbundne udgifter ikke kan dækkes af fællesskabsbudgettet.

Kommissionen har dernæst oplyst, at det forslag til forordning, som sagsøgerne har henvist til, ikke tog sigte på at fortolke det eksisterende system, men at ændre det. Forslaget er blevet trukket tilbage af tjenestegrenene uden at have været forelagt Kommissionen. Desuden vedrørte det arbejdsdokument af 1. april 1982, som sagsøgeren har henvist til, et problem, der er denne sag uvedkommende, nemlig at de almindelige bestemmelser i forordning nr. 1182/71 om fastsættelse af regler om tidsfrister, datoer og tidspunkter (EFT 1971 II, s. 311) ikke anvendes inden for hver enkelt markedsordnings område.

Endelig har Kommissionen gjort opmærksom på, at anvendelsen af betingelsen om, at der skal være hengået en vis tid, hverken har været genstand for brevveksling i oktober 1975 eller for drøftelser ved bilaterale møder mellem AIMA og Kommissionens tjenestegrene i september og november 1975. Den har fastholdt, at den ikke på noget tidspunkt har haft kendskab til AIMA's fortolkning.

d) De udelukkede udgifter vedrørende støtte til oplagring af vin

Hvad angår Kommissionens afvisning af fællesskabsfinansiering af den støtte, der er udbetalt på grundlag af kontrakter om privat oplagring af vin, som var blevet indgået med tilbagevirkende kraft efter udløbet af de i fællesskabsbestemmelserne fastsatte frister, har den *italienske regering* anmodet Domstolen om på ny at tage stilling til dette problem, som allerede er blevet behandlet i dommen af 27. januar 1981 (sag 1251/79, Sml. 1981, s. 205).

Regeringen har påpeget, at hvad angår de kortfristede og langfristede kontrakter, der omhandles i denne sag, og som vedrører produktionsårene 1973/74 og 1974/75, er situationen en anden end i produktionsåret 1971/72, som er omhandlet i ovennævnte dom. AIMA udbetalte nemlig i 1971/72 først støtte fra den dag, da det tilbud, der indeholdt en forpligtelse til at overholde kontraktsbestemmelserne, blev underskrevet; senere, dvs. i 1973/74 og 1974/75, udbetalte AIMA — mere logisk og konsekvent — støtten fra den dag, sa ansøgningen blev indgivet, og som af AIMA antages at være dagen for kontraktens afslutning.

Endvidere har Domstolen i dommen baseret sit ræsonnement på nødvendigheden af, at interventionsorganet undersøger, om betingelserne for at yde støtte er opfyldt, før kontrakten afsluttes. Den italienske regering er af den opfattelse, at kontrakten kan afsluttes uafhængigt af denne undersøgelse. I den forbindelse henviser den til artikel 7 i Kommissionens forordning nr. 1437/70 af 20. Juli 1970 (EFT 1970 II, s. 410), hvorefter producenten i kontraktens gyldighedsperiode har pligt til at tillade kontrol med identiteten og mængden af den vin, kontrakten vedrører.

I replikken har den italienske regering yderligere henvist til, at det aldrig er blevet konstateret, at der er solgt oplagrede produkter i kontraktsperioden, sådan som Kommissionen har anført i sin sammenfattende rapport. Som følge af resultatet af den første undersøgelse har AIMA kun måttet rette visse regnefejl fra producenternes side.

Kommissionen finder, at problemet blev løst ved ovennævnte dom i sag 1251/79, endog — med de nødvendige forbehold — hvad angår kortfristede oplagringskontrakter, der var indgået for en periode forud for det tidspunkt, da de

blev udformet. Endvidere har den henvist til sin argumentation med hensyn til støtte til privat oplagring af ost.

e) De udelukkede udgifter vedrørende støtte til omlagring af bordvin.

Vedrørende dette punkt har parterne henvist til den løsning, som de foreslår med hensyn til kontrakterne om oplagring af vin, eftersom støtte til omlagring i henhold til Kommissionens forordning nr. 2117/75 af 12. august 1975 (EFT 215, s. 18) kun kan ydes for bordvin, for hvilken der i vinproduktionsåret 1974/75 er blevet afsluttet en lagerkontrakt i overensstemmelse med forordning nr. 1437/70.

IV — Mundtlig forhandling

Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 23. november 1982.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. januar 1983.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 11. februar 1982, har Den italienske Republik i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 81/1044 af 16. november 1981 om afslutning af de af Den italienske Republik forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1975, der er finansieret gennem Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, garantisektionen (EFT L 375, s. 27), i det omfang Kommissionen ikke har villet anerkende, at der påhviler EUGFL et beløb på 8 395 731 522 lire vedrørende udbetaling af støtte til skummetmælkspulver anvendt til foder, til oplagring af tørret kød, til oplagring af vin, til omlagring af vin og til oplagring af ost.

a) Støtte til skummetmælkspulver

2 Artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 990/72 af 15. maj 1972 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende ydelse af støtte til skummetmælk, der forarbejdes til foderblandinger, og til skummetmælkspulver bestemt til foderbrug (EFT 1972 II, s. 414) bestemmer, at for så vidt angår skummetmælkspulver, ydes støtte kun, såfremt det er forarbejdet til foderblanding under de i artikel 4 fastsatte betingelser. Sidstnævnte bestemmelse fastsætter de betingelser, som foderblandinger skal opfylde.

3 Den italienske regering har gjort gældende, at Kommissionen burde have anerkendt, at der påhvilede EUGFL et beløb svarende til svindet ved forarbejdningen, dvs. den del af skummetmælkspulveret, der af rent tekniske grunde går tabt under fremstillingen af foderblandingen. Den støtte, AIMA udbetalte til producenterne, omfattede sådanne tab, der udgjorde højst 2 % af det samlede støttebeløb.

4 Ifølge Kommissionen et det kun skummetmælk og skummetmælkspulver, der faktisk er anvendt til foderbrug, der kan ydes fællesskabsstøtte til. Den italienske regerings anbringender går ud på, at støtten skal ydes til hele det kvantum, der er anvendt ved fremstillingen af foderet.

5 Der må gives Kommissionen medhold i dens standpunkt. Det er i overensstemmelse med selve ordlyden af forordning nr. 990/72, og det støttes af betragtningerne til forordningen, som efter at have henvist til nødvendigheden af at foretage visse ændringer i den dagældende ordning udtrykkeligt nævner, at det må sikres, »at skummetmælkspulver, for hvilke der ydes støtte, faktisk anvendes til foder«.

6 Den italienske regering har yderligere gjort gældende, at Kommissionen, selv om dens fortolkning var korrekt, ikke havde ret til at nedsætte de pågældende udgifter med 2 %, da de 2 % ifølge de italienske bestemmelser var den maksimale sats. I virkeligheden bør det gennemsnitlige svind, der er udbetalt støtte til, anslås til 1 %.

7 Som bevis har den italienske regering forelagt Domstolen en oversigt, som imidlertid kun vedrører 25 % af det samlede kvantum mælkepulver, der blev forarbejdet til foder i Italien i 1974 og 1975. Hvad dette kvantum angår beløb det gennemsnitlige tab sig til 1,745 % i 1974 og 1,464 % i 1975.

8 Under disse omstændigheder findes det ikke godtgjort, at det reelle svind i hele det forarbejdede kvantum afviger betydeligt fra den maksimale sats på 2 %, der er fastsat i de italienske bestemmelser, og som Kommissionen har lagt til grund ved regnskabsafslutningen.

9 Som følge heraf må de klagepunkter, der er rettet mod Kommissionens beslutning med hensyn til støtte til skummetmælkspulver, afvises.

b) Støtte til oplagring af tørret kød

10 Kommissionens forordning nr. 2600/74 af 11. oktober 1974 om ændring af forordning nr. 289/71, for så vidt angår de nærmere regler for ydelse af støtte til privat oplagring af visse tørrede eller tørrede og røgede produkter inden for svinekødsektoren (EFT L 277, s. 34), bestemmer i artikel 2, at den faktiske oplagring af tørrede eller tørrede og røgede skinker starter den første dag i den sjette måned, efter at tørrings- eller tørrings- og røgningsprocessen er påbegyndt.

11 Tvisten mellem parterne vedrører udtrykket »efter at tørrings- eller tørrings- og røgningsprocessen er påbegyndt«. Den italienske regering anser processen for påbegyndt den dag, det første parti friske produkter, der er omfattet af hver enkelt oplagringskontrakt, er indvejet. Kommissionen mener, at processen først er påbegyndt, når alle varerne i det parti, der skal oplagres, er omfattet deraf.

12 Kommissionen har i den forbindelse anført, at begrebet tørret eller tørret og røget skinke er nærmere bestemt i artikel 1 i forordning nr. 2600/74 som et produkt, hvis fremstillingsproces kræver, at der hengår mindst fem måneder. Følgelig kan kun et produkt, der allerede har ligget i dette tidsrum, få del i fællesskabsstøtten til oplagring af tørrede eller tørrede og røgede skinker.

13 Der må gives Kommissionen medhold i dette synspunkt. Den italienske regerings fortolkning fører nemlig til, at der — i al fald delvis — ydes støtte til de omhandlede produkter selv i det tidsrum, som deres fremstilling kræver, mens støtteordningen har til formål at gøre det muligt at trække produkter, der opfylder alle betingelser for at blive bragt i handelen, tilbage fra markedet.

14 Der kan derfor ikke gives sagsøgeren medhold i denne del af påstanden.

c) Støtte til oplagring af vin

15 Den italienske regering har erkendt, at begrundelsen for Kommissionens afvisning af at lade EUGFL finansiere det omtvistede beløb vedrørende støtte til oplagring af vin for 1975 er den samme som for den tilsvarende afvisning vedrørende 1973, og at Domstolen i dommen af 27. januar 1981 (Italien mod Kommissionen, sag 1251/79, Sml. 1981, s. 205), har frifundet Kommissionen, for så vidt angik denne afvisning. Regeringen har dog alligevel anmodet Domstolen om at tage stilling til spørgsmålet igen.

16 Som den italienske regering med rette har anført, fastslog dommen af 27. januar 1981, at AIMA's udbetaling af støtte til oplagring af vin i 1973 ikke var i overensstemmelse med de gældende fællesskabsbestemmelser, da oplagringskontrakterne ikke var blevet indgået inden en vis dato. Domstolen fremhævede, at en oplagringskontrakt ifølge de gældende fællesskabsbestemmelser ikke er indgået, før den er udformet skriftligt, efter at det er fastslået, at betingelserne for fællesskabsstøtten er opfyldt.

17 Den sagsøgende regering har anfægtet sidstnævnte fortolkning uden dog at fremføre andre argumenter end dem, der allerede er taget stilling til i ovennævnte dom.

18 Heraf følger, at der heller ikke kan gives sagsøgeren medhold i denne del af sagen.

d) Støtte til oplagring af vin

19 Parterne er enige om, at dette punkt i sagen rejser samme spørgsmål som punktet vedrørende oplagring af vin, da støtten til omlagring er betinget af, at der er »afsluttet« en lagerkontrakt på det tidspunkt, da omlagringen sker.

20 Det følger derfor af de forudgående betragtninger, at sagsøgte også vil være at frifinde på dette punkt.

e) Støtte til oplagring af ost

21 Artikel 10 i Rådets forordning nr. 971/68 af 15. juli 1968 om fastsættelse af de almindelige regler for interventioner på markedet for Grana padano- og Parmigiano-Reggiano-ost (EFT 1968 I, s. 242) bestemmer i stk. 2, at ydelse af støtte til privat oplagring af disse ostesorter gøres afhængig af, at der afsluttes en lagerkontrakt mellem interventionsorganet og alle interesserede, som kan forventes at ville opfylde kontraktsbetingelserne.

22 Den italienske regering har anført, at i overensstemmelse med den af AIMA fulgte praksis bør en embedsmands optagelse af et protokollat om anbringelsen på lageret, der angiver den dato, hvor oplagringen begyndte, sammenlignes med afslutningen af en kontrakt.

23 Kommissionen finder, at en lagerkontrakt i henhold til artikel 10 i forordning nr. 971/68 først er afsluttet, når det dokument, der gentager kontraktsbetingelserne, underskrives af lagerindehaveren og interventionsorganets repræsentant. Den har i denne forbindelse henvist til, at lagerkontrakten ifølge artikel 11 i forordning nr. 971/68 i alt fald skal indeholde bestemmelser om den mængde ost, for hvilken kontrakten gælder, støttebeløbet, de for opfyldelsen af kontrakten gældende tidspunkter, betingelser angående mindstekvantum pr. vareparti og kontrolforanstaltninger.

24 Den italienske regering har i det væsentlige støttet sig til det argument, at indgåelsen af en kontrakt om oplagring af ost reguleres ved national ret. Til forskel fra den gældende fællesskabsbestemmelser om oplagring af vin, som dommen af 27. januar 1981 omhandlede, kræver bestemmelserne om oplagring af ost ikke nogen særlig form, hvad kontrakten angår. Efter italiensk rets almindelige civilretlige regler er en kontrakt indgået i det øjeblik, da der er overensstemmelse mellem parternes vilje. Ved at sende AIMA en ansøgning om afslutning af en lagerkontrakt, giver lagerindehaveren AIMA et

tilbud, som denne accepterer i det øjeblik, dat det protokollat, der fastslår de oplagrede mængder af ost, udfærdiges. Det dokument, i form af kontraktsbetingelserne, som den pågældende lagerindehaver senere anmodes om at underskrive, resumerer kun de allerede udførte dispositioner af regnskabsmæssige grunde.

25 Kommissionen går ligesom den italienske regering ud fra den antagelse, at afslutningen af lagerkontrakten i det foreliggende tilfælde er reguleret ved italiensk ret. De nationale bestemmelser, der gælder for AIMA's virke, bestemmer imidlertid, at kontrakten mellem denne myndighed og en lagerindehaver afsluttes på det tidspunkt, da denne skriver under på det tilbud, hvori han forpligter sig til at overholde de vilkår, der er opregnet i kontraktsbetingelserne.

26 Det må bemærkes, at fællesskabsbestemmelserne, selv om de ikke udtrykkeligt foreskriver formen for kontrakter om oplagring af ost, er baseret på den antagelse, at der forud for enhver oplagring skal udfærdiges en skriftlig kontrakt, for at der kan ydes støtte fra Fællesskabet i henhold til artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 971/68.

27 Dette krav følger i første række af betragtningerne til forordning nr. 971/68, som efter at have udtalt, at den private oplagring skal medvirke til at skabe ligevægt på markedet, indeholder en bemærkning om, at der skal fastsættes fællesskabsbestemmelser, hvorved den korrekte anvendelse af denne form for oplagring kan sikres, og at der til virkeliggørelse af dette mål især må udarbejdes »en efter fællesskabsregler opstillet lagerkontrakt«.

28 Det fremgår dernæst af de gældende fællesskabsbestemmelser og især af artikel 11 i forordning nr. 871/68 — der opregner visse bestemmelser, som kontrakten skal indeholde — at lagerkontrakten kun kan være en skriftlig akt. Den samme konklusion kan drages af artikel 17, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 1107/68 af 27. juli 1968 om gennemførelsesbestemmelser

angående interventioner på markederne for ostene Grana padano og Parmigiano-Reggiano (EFT 1968 II, s. 378), hvorefter lagerindehaveren mister støtten, når de i kontrakten opførte ostemængder fraføres lageret helt eller delvist før kontraktens udløb.

29 Der ses endelig ikke at kunne anlægges nogen anden fortolkning under hensyn til de mål, den omhandlede interventionsordning forfølger. Denne ordning, som indgår i den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, har til formål at medvirke til at stabilisere de pågældende markeder, bl.a. ved hjælp af en fællesskabsstøtte til privat oplagring af visse ostesorter, en stabilisering, som kun kan opnås, hvis fællesskabsbestemmelserne sikrer, at de mængder ost, der er omfattet af lagerkontrakter, virkelig er unddraget markedet.

30 Heraf følger, at en lagerkontrakt i henhold til forordning nr. 971/68 først afsluttes, når den underskrives. Det er i øvrigt for at opfylde dette krav i fællesskabsretten, at de italienske bestemmelser om AIMA's virke fastsætter regler for lagerkontrakternes underskrift.

31 Der kan følgelig ikke gives den italienske regering medhold i det klagepunkt, den har fremsat i anledning af afvisningen af at pålægge EUGFL visse udgifter vedrørende støtte til oplagring af ost.

32 Når henses til alle de forudgående betragtninger, vil sagsøgte være at frifinde.

Sagens omkostninger

33 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at betale sagens omkostninger; sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Sagsøgte frifindes.**

2. **Sagsøgeren betaler sagens omkostninger**

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Bosco Koopmans Due Bahlmann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. marts 1983.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT S. ROZÈS

(se sag 61/82, s. 676)