DOMSTOLENS DOM
19. februar 1991 *

I sag C-281/89,

Den Italienske Republik ved chef for Udenrigsministeriets Retsafdeling professor Luigi Ferrari Bravo, bistået af avvocato dello Stato Oscar Fiumara som befuldmægtigede og med valgt adresse i Luxembourg på Den Italienske Ambassade, 5, rue Marie-Adélaïde,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved de juridiske konsulenter Dierk Booss og Giuliano Marenco som befuldmægtigede og med valgt adresse i Luxembourg hos Guido Berardis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

sagsøgt,

hvorunder der er nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 89/418/EØF af 26. juni 1989 om ændring af beslutning 88/630/EØF om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1986, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT L 192, s. 33),

har

DOMSTOLEN

sammensat af afdelingsformand G. F. Mancini som fungerende præsident, afdelingsformændene G. C. Rodríguez Iglesias og M. Díez de Velasco samt dommerne Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet og P. J. G. Kapteyn,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman,

* Processprog: italiensk.

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 7. november 1990,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 22. november 1990,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indleveret til Domstolens Justitskontor den 12. september 1989, har Den Italienske Republik i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 89/418/EØF af 26. juni 1989 om ændring af beslutning 88/630/EØF om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1986, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT L 192, s. 33).

2 Rådets forordning (EØF) nr. 1322/83 af 26. maj 1983 om overførsel af 550 000 tons blød bageegnet hvede, som de franske og tyske interventionsorganer ligger inde med, bestemmer bl. a., at 450 000 tons blød hvede af det franske interventionsorgan skulle stilles til rådighed for det italienske interventionsorgan med henblik på anvendelse til foder.

3 Artikel 5, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2794/83 af 6. oktober 1983 om udbud til salg på det interne marked af 450 000 tons bageegnet blød hvede, som det italienske interventionsorgan ligger inde med, og om ændring af forordning (EØF) nr. 1687/76 (EFT L 274, s. 18) bestemmer, at »for at lette kontrollen med anvendelsen til foder foretager det pågældende interventionsorgan desuden en farvning med henblik på identifikation af produktet. Denne farvning skal ske til de lavest mulige omkostninger«.

4 Det italienske interventionsorgan, Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (herefter benævnt »AIMA«), beregnede udgifterne ved den i forordning nr. 2794/83 foreskrevne farvning til 6,15 ECU pr. ton og anmodede om dækning af disse udgifter over EUGFL (3 682 607 099 LIT for den samlede mængde).

5 Kommissionen fandt, at udgifterne til farvning skulle dækkes med et fast beløb, som den ved beslutning af 7. juni 1985 fastsatte til 1,17 ECU pr. ton behandlet korn. Den italienske regering anfægtede denne refusionsmetode og indbragte sagen for Domstolen med påstand om annullation af beslutningen, jf. EØF-Traktatens artikel 173. Ved dom af 4. februar 1988, (sag 256/85, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 521) gav Domstolen Den Italienske Republik medhold og annullerede beslutningen, for så vidt som beslutningen anvendtes på farvning i henhold til Kommissionens forordning nr. 2794/83.

6 Med henblik på opfyldelsen af dommen anmodede Kommissionen ved telex af 15. april 1988 Den Italienske Republik og andre berørte medlemsstater om inden den 29. april 1988 at oplyse Kommissionen om de faktisk afholdte udgifter til farvning af korn i regnskabsårene 1983, 1984, 1985 og 1986 og samtidig fremlægge bevis for, at farvningen var sket på den billigste måde. Italien reagerede ikke på denne anmodning.

7 Ved en kontrolundersøgelse, som EF-tjenestemænd udførte hos AIMA i slutningen af oktober 1988, modtog Kommissionen imidlertid visse oplysninger fra de italienske myndigheder. Det oplystes, at farvningen havde fundet sted mellem den 26. oktober 1983 og den 6. oktober 1986. Farvningen var blevet foretaget individuelt for AIMA's regning af de ansvarlige for oplagringen, efterhånden som produktet fra interventionslageret blev udleveret til aftagerne. AIMA havde overdraget kontrollen af disse individuelle operationer til en privat virksomhed, som for hvert parti, der blev bragt i omsætning, udstedte en farvningsattest. AIMA havde på intet tidspunkt henvendt sig til andre virksomheder om at få foretaget farvning.

8 Den 26. november 1988 gav de italienske myndigheder Kommissionen yderligere oplysninger. Oplysningerne svarede til dem, som AIMA allerede havde fremsendt i to andre telexmeddelelser af 7. januar og 5. oktober 1984, og indeholdt en specifikation af udgifterne til farvning.

9 Kommissionen fandt, at disse oplysninger ikke udgjorde et tilstrækkeligt bevis for, at den af AIMA valgte metode var den billigste, og at det italienske organ derfor ikke havde opfyldt forpligtelserne i artikel 5 i forordning nr. 2794/83. Trods de italienske myndigheders protester udstedte Kommissionen endelig den 26. juni 1989 den omtvistede beslutning, hvorefter de af Den Italienske Republik meddelte omkostninger finansieres over EUGFL med 1,17 ECU pr. ton farvet korn.

10 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

11 Den italienske regering har fremsat to anbringender til støtte for sin påstand. Ved udstedelsen af den omtvistede beslutning har Kommissionen for det første på ny rejst det stridsspørgsmål, som Domstolen tog endelig stilling til ved ovennævnte dom af 4. februar 1988. Kommissionen har herved tilsidesat princippet om retsafgørelsers retskraft. Den italienske regering har for det andet gjort gældende, at den har ført bevis for de faktisk afholdte udgifter, og at det påhviler Kommissionen konkret at godtgøre, hvorfor de meddelte udgifter ikke kan anses for de lavest mulige omkostninger.

Den tidligere afsagte doms retskraft

12 Ifølge den italienske regering burde Kommissionen have anfægtet de meddelte udgifters størrelse under den sag, som afsluttedes ved afsigelsen af ovennævnte dom af 4. februar 1988. Kommissionen kan ikke afhjælpe denne undladelse ved under en ny sag at anfægte rigtigheden af de meddelte udgifter. Dommens retskraft omfatter ikke blot de af parterne faktisk fremsatte anbringender, men også de argumenter, som kunne have været fremført, men ikke blev det.

13 Kommissionen mener ikke, at dette anbringende kan lægges til grund. Sag 256/85 vedrørte spørgsmålet, om det var lovligt at refundere farvningsudgifterne med et fast beløb. Det var først efter, at dette spørgsmål var blevet besvaret benægtende, at Kommissionen kunne rejse spørgsmålet, om farvningen var sket til de lavest mulige omkostninger. Det fremgår af præmis 18 i ovennævnte dom af 4. februar 1988, at Domstolen udtrykkeligt undlod at tage stilling til dette spørgsmål.

14 Det bemærkes, at retskraften kun vedrører de faktiske og retlige omstændigheder, som den pågældende retsafgørelse rent faktisk eller nødvendigvis har taget stilling til. I ovenævnte dom tog Domstolen kun stilling til spørgsmålet, om de omtvistede udgifter ifølge de almindelige regler for finansiering af interventionsoperationer i henhold til den fælles landbrugspolitik skulle godtgøres fuldt ud eller med et fast beløb.

15 Den foreliggende sag vedrører derfor et andet forhold, nemlig størrelsen af de meddelte udgifter, som dommen af 4. februar 1988 ikke tog stilling til.

16 Anbringendet vedrørende retskraft kan derfor ikke lægges til grund.

Bevisbyrden

17 Ifølge den italienske regering har den italienske administration behørigt oplyst, at den havde afholdt udgifter, som faktisk svarede til de særlige forhold, der gjaldt på det pågældende marked i Italien. Det tilkommer derfor Kommissionen at angive den nøjagtige grund til, at udgifterne ikke kunne godkendes, og navnlig godtgøre, at omkostningerne ikke var de lavest mulige. En simpel henvisning til forskellen mellem de af Italien og de andre medlemsstater meddelte udgifter kan ikke anses for gyldigt bevis.

18 Kommissionen har heroverfor anført, at farvningen i Italien ikke blev foretaget ifølge fællesskabsreglerne. Artikel 5 i forordning nr. 2794/83 pålægger nemlig medlemsstaterne en konkret pligt, idet farvningen skal ske til de lavest mulige omkostninger. For at overholde denne bestemmelse er det nødvendigt at foretage en sammenligning. I det foreliggende tilfælde har de italienske myndigheder imidlertid ikke foretaget en sådan sammenligning. Kommissionen er af den opfattelse, at en sådan mangel i henhold til Domstolens praksis giver den mulighed for at nægte enhver refusion af udgifterne. Kommissionen har dog af billighedshensyn i stedet for taget de udgifter i betragtning, der svarer til en mere effektiv farvningsmetode.

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

20 Det skal herefter fremhæves, at denne praksis forudsætter, at der kan sondres mellem det forhold, at bestemmelserne eventuelt er tilsidesat, og de økonomiske virkninger heraf. Der kan imidlertid ikke foretages en sådan sondring i den foreliggende sag, hvor tilsidesættelsen af forpligtelsen efter artikel 5, andet afsnit, i forordning nr. 2794/83 direkte vedrører finansieringsformen for den pågældende operation og dermed dennes økonomiske virkninger. Som generaladvokaten har anført i punkt 16 i sit forslag til afgørelse, består tilsidesættelsen netop i, at omkostningerne ved den omtvistede operation ikke var de lavest mulige. Da den pågældende medlemsstat er i besiddelse af alle oplysninger vedrørende omstændighederne i forbindelse med operationen, påhviler det denne at føre bevis for, at fællesskabsreglen er overholdt.

21 Det skal derfor afgøres, om den italienske administration har godtgjort, at farvningsoperationen, jf. artikel 5, andet afsnit, i forordning nr. 2794/83, blev gennemført til de lavest mulige omkostninger. Det kræves herved i det mindste bevist, at den valgte farvningsmetode var billigere end andre, eller at det ikke var muligt at vælge en anden metode.

22 Det fremgår af sagen, at den italienske administration har ført bevis for, at farvningsoperationen blev foretaget, og har fremlagt en specifikation af de forskellige hermed forbundne omkostninger, nemlig det anvendt farvestofs art og pris, opløsningsomkostninger, udgifter til apparatur og certifikater samt udlagringsomkostninger. Den italienske administration har imidlertid ikke givet Kommissionen nogen oplysninger, der beviser, at de for operationen således afholdte omkostninger var de lavest mulige. Den italienske administration har nemlig hverken godtgjort, at den anvendte farvningsmetode var billigere end andre metoder, eller at den, selv om den i visse henseender var mere praktisk, var den eneste mulige metode, når henses til de foreliggende omstændigheder.

23 Det er derfor ikke godtgjort, at forpligtelsen i henhold til artikel 5, andet afsnit, sidste punktum, i forordning (EØF) nr. 2794/83 blev overholdt.

23 Det fremgår af Domstolens praksis, at Kommissionen under disse omstændigheder var berettiget til at nægte at lade de meddelte omkostninger finansiere over EUGFL eller kunne nøjes med at refundere en del af omkostningerne (jf. dom af 25.11.1987, sag 342/85, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 4677, og ovennævnte dom af 24.3.1988, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen). Kommissionen kan under disse omstændigheder udøve et skøn ved fastsættelsen af den del af udgifterne, der kan finansieres over EUGFL. I den foreliggende sag havde Kommissionen kompetence til at fastsætte omkostningerne til 1,17 ECU pr. ton. Dette beløb svarer til det vægtede gennemsnit af de af de andre medlemsstater meddelte omkostninger.

25 Sagsøgerens andet anbringende kan derfor ikke lægges til grund.

Sagens omkostninger

26 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Den Italienske Republik har tabt sagen og skal derfor betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Kommissionen frifindes.

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.

Mancini Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Slynn Kakouris Joliet Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. februar 1991.

som fungerende præsident

J.-G. Giraud
Justitssekretær

G. F. Mancini
Afdelingsformand