tilsidesættelsen netop vedrører den økonomiske fremgangsmåde, der er anvendt ved foretagelsen af en af fællesskabsreglerne foreskrevet operation, påhviler det den pågældende medlemsstat, som er i besiddelse af alle oplysninger vedrørende omstændighederne i forbindelse med operationen, at føre bevis for, at den har overholdt de bestemmelser, den skulle anvende.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-281/89 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *Retsregler*

a) Ordningen til finansiering af den fælles landbrugspolitik

1. Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT L 1970 I, s. 196) bestemmer i artikel 1, at Garantisektionen under Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (herefter benævnt »EUGFL«) finansierer restitutionerne ved udførsel til tredjelande og interventionerne til regulering af landbrugsmarkederne. Ifølge forordningens artikel 3 foretages disse interventioner efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget.

2. Artikel 4 bestemmer, at medlemsstaterne udpeger de kontorer og organer, som de bemyndiger til at betale de i artikel 3 omhandlede udgifter. Disse kontorers og organers årsregnskaber, som medlemsstaterne sender til Kommissionen, afsluttes efter reglerne i artikel 5, stk. 2, litra b). Medlemsstaterne fremsender ligeledes det for denne afslutning nødvendige materiale.

3. Ifølge artikel 9 skal medlemsstaterne stille alle oplysninger, der er nødvendige for EUGFL's funktion, til rådighed for Kommissionen. Yderligere har Kommissionen ret til at foretage kontrolforanstaltninger på selve stedet, hvorunder de har adgang til dokumenter vedrørende de af EUGFL finansierede udgifter.

4. Kommissionens forordning (EØF) nr. 1723/72 af 26. juli 1972 om regnskabsafslutning for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (orig. ref.: JO L 186, s. 1), fastsætter de nærmere bestemmelser om vilkårene for fremsendelsen af årsregnskaberne til Kommissionen, for at denne kan træffe afgørelse om afslutning, jf. artikel 5, stk. 2, litra b), i forordning nr. 729/70. Ifølge artikel 8, litra a), i forordning nr. 1723/72 skal

* Processprog: italiensk.

denne afgørelse indeholde en fastsættelse af størrelsen af de udgifter, der afholdes af den enkelte medlemsstat i det pågældende år, og som kan finansieres over EUGFL, Garantisektionen.

5. Rådets forordning (EØF) nr. 1883/78 af 2. august 1978 (EFT L 216, s. 1) indeholder almindelige regler for finansiering af interventioner gennem EUGFL, Garantisektionen. Rådets forordning (EØF) nr. 3247/81 af 9. november 1981 (EFT L 327, s. 1) fastsætter i henhold til artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1883/78 visse regler og betingelser for interventionsorganernes årsregnskaber, især vedrørende interventionsforanstaltninger i forbindelse med interventionsorganernes opkøb, oplagring og salg af landbrugsprodukter. Forordning nr. 3247/81 angiver i bilag I de faktorer, der skal føres på årsregnskabernes debetside (udgifter); under afsnit I »udgifter til materielle operationer« anføres omkostninger, der sættes til faste beløb.

b) Farvning af blød bageegnet hvede

6. Ifølge Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 (EFT L 281, s. 1) skal der oprettes en fælles markedsordning for korn. Inden for rammerne af denne fælles markedsordning vedtog Rådet den 17. maj 1976 forordning (EØF) nr. 1146/76 om særlige og specielle interventionsforanstaltninger for korn (EFT L 130, s. 9). Foranstaltningerne vedrører korn, for hvilket der i visse regioner af Fællesskabet er risiko for massive tilførsler til intervention.

7. I 1983 fandt Rådet det nødvendigt at fastsætte særlige foranstaltninger på grund af den betydelige forøgelse af lagrene af blød hvede i Fællesskabets vigtigste producentlande, og fordi denne forøgelse i forbindelse med kornhøsten 1983/1984 kunne føre til en blokering af interventionsmekanismerne i disse medlemsstater. 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 (EFT L 138, s. 63), bestemmer således, at visse mængder blød interventionshvede overføres fra Frankrig og Tyskland til anvendelse som foder i visse af Fællesskabets underskudsregioner.

8. 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), fastsætter betingelserne for, at kornet kan overføres og udbydes til salg i Italien. Forordningens artikel 5, stk. 2, skal lette kontrollen med anvendelsen af den pågældende hvede til foder. Det bestemmes i denne forbindelse, at »det pågældende interventionsorgan desuden [foretager] en farvning med henblik på identifikation af produktet. Denne farvning skal ske til de lavest mulige omkostninger«.

2. *Faktiske omstændigheder*

9. Det italienske interventionsorgan (Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo — herefter benævnt »AIMA«)

ansatte omkostningerne ved farvningen i henhold til forordning nr. 2794/83 til 6,15 ECU pr. ton og anmodede om finansiering heraf over EUGFL (3 682 607 099 LIT for den samlede mængde).

10. Under et møde i Forvaltningskomitéen for Korn den 15. december 1983 meddelte Kommissionen AIMA, at den påtænkte at dække omkostningerne med et fast beløb. Den 20. december s.å. meddelte den italienske administration Kommissionen pr. telex, at den ikke kunne acceptere en sådan godtgørelse af udgifterne. I to andre telexmeddelelser af henholdsvis 7. januar og 5. oktober 1984 gav den italienske administration Kommissionen en række oplysninger om sammensætningen af farvningsomkostningerne, herunder det anvendte farvestofs art og pris, opløsningsomkostningerne, udgifter til apparatur og certifikater samt udlagringsomkostninger.

11. Kommissionen fastholdt imidlertid sit standpunkt, idet den den 7. juni 1985 besluttede at godtgøre farvningsomkostningerne med et fast beløb på 1,17 ECU pr. ton behandlet korn, beregnet på grundlag af den gældende ordning for interventionsprodukternes oplagringsudgifter, jf. bilag I til forordning nr. 3247/81. Den italienske regering anlagde herefter sag ved Domstolen med påstand om annullation af denne beslutning, jf. EØF-Traktatens artikel 173. Ved dom af 4. februar 1988 (sag 256/85, Sml. s. 521) gav Domstolen sagsøgeren medhold og annullerede beslutningen af 7. juni 1985, for så vidt som den anvendes på farvning i henhold til forordning nr. 2794/83.

12. Med henblik på opfyldelsen af denne dom skrev Kommissionen den 15. april 1988 til de berørte medlemsstater og anmodede dem om at oplyse om de faktisk afholdte udgifter til farvning af korn i regnskabsårene 1983, 1984, 1985 og 1986 og samtidig fremlægge bevis for, at den valgte farvningsmetode var den mindst omkostningskrævende. Alle medlemsstaterne reagerede på denne henvendelse med undtagelse af Italien.

13. Ved en kontrolundersøgelse, som EF-tjenestemænd udførte hos AIMA i slutningen af oktober 1988, modtog Kommissionen imidlertid visse oplysninger fra de italienske myndigheder. Det viste sig, 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, Société générale de surveillance de Genève, som for hvert parti, der blev bragt i omsætning, udstedte en farvningsattest. AIMA havde på intet tidspunkt sat sig i forbindelse med andre virksomheder for at få foretaget farvningen.

14. Efter den 26. november 1988 at have modtaget supplerende oplysninger pr. telex foreslog Kommissionen ved skrivelse af 19. januar 1989, på grundlag af de til rådighed stående oplysninger, at lade EUGFL dække de af Italien meddelte udgifter med et fast beløb af 1,17 ECU pr. ton, da det ikke var godtgjort, at den valgte farvningsmetode var den mindst omkostningskrævende. Trods de italienske myndigheders protester stadfæstede Kommissionen sit standpunkt i en skrivelse af 13. april 1989, hvori den fremhævede, at der kun findes én lovbestemmelse vedrørende det beløb, EUGFL kan godt-

gøre for farvning af korn, nemlig artikel 5 i forordning nr. 2794/83, som fastsætter en grænse for finansieringen af denne fællesskabsudgift til de lavest mulige omkostninger, og hvorefter det påhviler den enkelte medlemsstat at påvise, at omkostningerne ved den anvendte metode rent faktisk ikke overstiger det fastsatte maksimum. Denne indstilling afspejles endelig i 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 EUGFL, Garantisektionen (EFT L 192, s. 33).

II — Retsforhandlinger

15. Ved stævning, indleveret til Domstolens Justitskontor den 12. september 1989, har den italienske regering anlagt denne sag til prøvelse af beslutning 89/418.

16. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Domstolen har dog anmodet Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber om at besvare følgende spørgsmål:

»1) Hvilket beregningsgrundlag har Kommissionen anvendt ved fastsættelsen af de af Italien meddelte farvningsudgifter til 1,17 ECU pr. ton?

2) Den 15. april 1988 anmodede Kommissionen medlemsstaterne om at meddele de faktisk afholdte udgifter til farvning af korn for regnskabsårene 1983, 1984, 1985 og 1986 samt fremlægge bevis for, at den valgte farvningsmetode var den mindst omkostningskrævende. Det ønskes oplyst, hvilke oplysninger Kommissionen modtog i besvarelse af denne anmodning fra andre medlemsstater end Italien, herunder navnlig Frankrig. Navnlig oplysninger, der kan danne grundlag for en prissammenligning, har interesse.«

17. *Den italienske regering* har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens beslutning 89/418 annulleres, for så vidt angår udgifterne til farvning af korn.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18. *Kommissionen* har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

19. *Den italienske regering* har fremsat to anbringender til støtte for sin påstand. Ifølge det første anbringende har Kommissionen ved at udstede den omtvistede beslutning tilsidesat princippet om retskraft. Dom-

stolens dom af 4. februar 1988, hvorved Kommissionens beslutning af 7. juni 1985 blev delvis annulleret, har nemlig endelig afsluttet diskussionen om godtgørelsen af farvningsomkostningerne. Det forhold, at det i dommens præmis 18 fastslås, at omkostningerne ved farvningsforanstaltningen skal dækkes fuldt ud, såfremt den anvendte farvningsmetode er den mindst omkostningskrævende, afskærer Kommissionen fra i en ny sag at anfægte de af Italien meddelte udgifter, der ikke var genstand for dommen, fordi Kommissionen netop ikke havde anfægtet dem. Kommissionen kan, ifølge den italienske regering, ikke afhjælpe undladelsen ved nu at anfægte rigtigheden af de meddelte udgifter, da princippet om retskraft ikke blot omfatter de af parterne faktisk fremsatte anbringender, men også de argumenter, som kunne være blevet fremført, men ikke blev det.

20. Den italienske regerings andet anbringende vedrører bevisbyrden for, at farvningen var sket til de lavest mulige omkostninger. Regeringen har i denne forbindelse anført, at den italienske administration over for Kommissionen havde godtgjort, at der var tale om reelle udgifter, idet den havde oplyst om beregningsgrundlaget herfor, og administrationen var ikke forpligtet til at fremlægge yderligere bevis. Regeringen er nemlig af den opfattelse, at der ikke findes fællesskabsregler, hvorefter der kan kræves afholdt licitation for farvningsoperationer. Efter regeringens opfattelse er der i øvrigt intet grundlag for at antage, at en sådan fremgangsmåde ville have gjort det muligt at opnå en bedre pris. De af den italienske administration udførte omkostningsanalyser yder, ifølge regeringen, den nødvendige sikkerhed herfor.

21. Den italienske regering har i denne sammenhæng fremhævet, at iværksættelsen af en licitation ikke blot ville have forsinket udleveringen af kornet til aftagerne, men at den også ville have været overflødig. De virksomheder, som udførte farvningen, var allerede kendt af AIMA som pålidelige og effektive på det tidspunkt, da de af dette italienske organ fik overdraget oplagringen af korn. Da alle disse virksomheder modtog et fast beløb for denne tjenesteydelse, var det ifølge den italienske regering logisk også at yde dem et fast vederlag for farvningen.

22. Det kan i øvrigt ikke hævdes, at det anvendte farvestof havde været billigere, hvis det var blevet indkøbt samlet af AIMA og ikke individuelt af de forskellige oplagringsvirksomheder. Ifølge regeringen er det ikke AIMA's opgave som interventionsorgan at købe produkter af denne art.

23. Under disse særlige omstændigheder påhvilede det, ifølge den italienske regering, Kommissionen konkret at forklare, hvorfor de meddelte udgifter ikke var de mindst omkostningskrævende, og fremføre relevante argumenter for, at udgifterne ikke kunne godkendes. En simpel henvisning til situationen i andre medlemsstater, hvor udgifterne til farvning var lavere, kan ikke accepteres som en relevant forklaring i denne sammenhæng, da en sådan henvisning ikke tager hensyn til de forskelle, der består mellem medlemsstaterne.

24. *Kommissionen* har anført, at den italienske regerings første anbringende er uholdbart. Spørgsmålet om, hvorvidt farvningen var sket til de lavest mulige omkostninger, blev hverken rejst under sagen eller behandlet af Domstolen i dommen af 4. februar 1988. Ifølge Kommissionen undlod Domstolen udtrykkeligt at tage stilling til det spørgsmål, der er genstand for den foreliggende sag, jf. dommens præmis 18.

25. Ifølge Kommissionen er også det andet anbringende uholdbart. I artikel 5 i forordning nr. 2794/83 stilles der krav om et bestemt resultat, idet farvningen skal foretages til de lavest mulige omkostninger. Selv om denne bestemmelse ikke pålægger medlemsstaterne at afholde en licitation, indebærer det foreskrevne resultat ikke desto mindre nødvendigvis en pligt til at foretage en sammenlignende undersøgelse for at nå dette resultat. Det er imidlertid klart, at de italienske myndigheder ikke har overholdt denne pligt til at foretage en sammenligning, og at farvningen derfor ikke er foretaget i overensstemmelse med fællesskabsreglerne. Kommissionen har anført, at en sådan mangel ifølge Domstolens praksis (dom af 24.3.1988, sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 1749) berettiger Kommissionen til uden videre at nægte enhver form for godtgørelse. Kommissionen har imidlertid i det foreliggende tilfælde af rimelighedshensyn foretrukket at lægge de udgifter, som en mere effektiv opfyldelse af kravene ville have medført, til grund. Under sådanne omstændigheder påhviler det den pågældende medlemsstat at påvise, enten at betingelserne for godtgørelse alligevel var opfyldt, eller at de af Kommissionen anslåede udgifter var urimelige.

26. I det foreliggende tilfælde har de italienske myndigheder ikke ført noget som helst bevis i denne retning. Kommissionen er yderligere af den opfattelse, at den af myndighederne fulgte fremgangsmåde måske var den letteste, men bestemt ikke den mindst omkostningskrævende. De af Italien meddelte farvningsudgifter er nemlig 34 gange så store som de af den »billigste« medlemsstat, Irland, meddelte. Hvis Italien havde ladet konkurrencen virke, ville udgifterne være blevet begrænset. Kommissionen har i denne sammenhæng fundet det lidet overbevisende at hævde, at iværksættelsen af en licitation ville have ført til en unødig forsinkelse af udleveringen af kornet til aftagerne, eftersom leverancerne fandt sted over en periode på næsten tre år.

IV — Besvarelse af Domstolens spørgsmål

1. *Besvarelse af første spørgsmål*

27. Ved vurderingen af de af Italien meddelte farvningsudgifter anvendte Kommissionen det faste beløb, den havde fastsat i første omgang. Dette beløb blev fastsat således, at det svarede til et vægtet gennemsnit af de af medlemsstaterne meddelte udgifter efter fradrag af klart urimelige omkostninger.

2. *Besvarelse af det andet spørgsmål*

28. Kommissionen har fremlagt de oplysninger, Belgien, Tyskland, Frankrig, Irland og Det Forenede Kongerige har indsendt. Det fremgår heraf, at Det Forenede Kongerige valgte det billigste af to videnskabeligt anerkendte farvestoffer, indhentede priser fra seks leverandører og valgte den laveste pris, at Irland valgte det billigste farvestof, og at de belgiske og tyske myndigheder ligeledes godtgjorde, at de havde bestræbt sig på at købe farvestoffet til den laveste pris. Det franske svar indeholdt derimod ikke nærmere oplysninger om den anvendte sammenlignende fremgangsmåde.

P. J. G. Kapteyn
Refererende dommer