# DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

6. juni 1996 *

I sag C-198/94,

**Den Italienske Republik** ved professor Umberto Leanza, chef for Udenrigsministeriets Servizio del contenzioso diplomatico, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Italienske Ambassade, 5, rue Marie-Adélaïde,

sagsøger,

mod

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved juridisk konsulent Eugenio de March, som befuldmægtiget, bistået af advokat Alberto Dal Ferro, Vicenza, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: italiensk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 29. april 1994 K(94) 1011 endelig udg. om regnskabsafslutning for Italien vedrørende visse udgifter, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, for regnskabsåret 1991,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, D.A.O. Edward, og dommerne J.-P. Puissochet, J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann (refererende dommer) og M. Wathelet,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 18. januar 1996,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 29. februar 1996,

afsagt følgende

## Dom

1 Ved stævning indgivet til Domstolens Justitskontor den 7. juli 1994 har Den Italienske Republik i henhold til EF-traktatens artikel 173 anlagt sag med påstand om

annullation af Kommissionens beslutning af 29. april 1994 K(94) 1011 endelig udg. om regnskabsafslutning for Italien vedrørende visse udgifter, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, for regnskabsåret 1991, for så vidt som det deri afvises at lade et beløb på 18 934 858 259 LIT finansiere af Fællesskabet. Nævnte beslutning blev offentliggjort under nr. 94/281/EF i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, L 120, s. 59.

## De anvendelige retsregler

2 Det bestemmes i artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 598/91 af 5. marts 1991 om en hasteaktion vedrørende levering af landbrugsprodukter bestemt til befolkningen i Sovjetunionen (EFT L 67, s. 19), at Fællesskabet med henblik på aktionens iværksættelse til Sovjetunionen gratis overdrager sådanne landbrugsprodukter, som er til rådighed efter en interventionsforanstaltning. Fællesskabet skal afholde udgifterne til leverancen, der udbydes i licitation. Transportomkostningerne skal afholdes af Fællesskabet, hvis modtagerlandet ikke selv overtager produkterne i Fællesskabet.

3 Ifølge forordningens artikel 5 forestår Kommissionen gennemførelsen af aktionen. Denne institution har efter fremgangsmåden i artiklens stk. 2 den 11. juni 1991 udstedt forordning (EØF) nr. 1582/91 om visse gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 598/91 (EFT L 147, s. 20).

4 Ifølge artikel 1 i forordning nr. 1582/91 afholdes der licitation over levering af interventionsoksekød på dåse.

5 Ifølge forordningens artikel 2 omfatter leverancen dels forarbejdning og emballering af oksekødet, dels fysisk levering af oksekødet til den organisation, som Kommissionen har udpeget til at transportere produktet til bestemmelsesstedet.

6 Forordningens artikel 3, stk. 2, indeholder en bestemmelse om, at bud skal indgives skriftligt til de nationale interventionsorganer.

7 Det bestemmes i forordningens artikel 4, at interventionsorganerne skal videresende de indgivne bud til Kommissionen. På grundlag af de modtagne bud beslutter denne enten at fastsætte et maksimumsbeløb for omkostningerne, eller at licitationen skal være uden virkning. Fastsættes der et maksimumsbeløb, tages bud, der ikke overstiger dette beløb, i betragtning. Senest tre arbejdsdage efter det tidspunkt, hvor medlemsstaterne får meddelelse om Kommissionens beslutning, underretter de pågældende interventionsorganer alle bydende om denne beslutning. Hvis der gives tilslag, betragtes kontrakten som indgået på datoen for interventionsorganets meddelelse til den bydende.

8 Ifølge forordningens artikel 8 skal tilslagsmodtageren sikre, at de fremstillede dåseprodukter anbringes og oplagres i let identificerbare partier.

9 Det bestemmes i forordningens artikel 9, at interventionsorganerne er ansvarlige for kontrollen med enhver form for fysisk flytning og behandling af det pågældende oksekød, indtil oksekødet på dåse overtages af transportøren. Kontrollen skal omfatte for det første løbende fysisk kontrol for at overvåge, at alt kød, der overtages fra interventionslagrene, anvendes til fremstilling af oksekød på dåse

efter specifikationerne i bilag I, og for det andet, når egentlig levering finder sted, fysisk kontrol for at overvåge, at det fremstillede og oplagrede oksekød på dåse fuldt ud opfylder kravene til det oksekød på dåse, der skal leveres. For hver leveringskontrakt udarbejdes en rapport med resultaterne af den gennemførte kontrol. Såfremt den officielt ansvarlige person finder resultaterne tilfredsstillende, udsteder han den relevante attest til tilslagsmodtageren.

10 Ifølge artikel 10, stk. 2, skal hele den fremstillede mængde oksekød på dåse leveres til transportøren mod udstedelse af overtagelsesattest.

11 Ifølge artikel 11 udbetaler det pågældende interventionsorgan efter indgivelse af betalingsanmodning ledsaget af overtagelsesattest samt attest for gennemført kontrol straks det i buddet fastsatte beløb til tilslagsmodtageren.

12 Leveringssikkerhedsstillelsen over for interventionsorganet frigives ifølge artikel 12 straks efter, at tilslagsmodtageren for interventionsorganet har fremlagt overtagelsesattesten og attest for gennemført kontrol.

13 Det bestemmes i artikel 2 og 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), at kun de udgifter, der er afholdt i overensstemmelse med Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget, finansieres gennem EUGFL.

## Tvisten

14 I forbindelse med afholdelse af en licitation i henhold til forordning nr. 1582/91 fik forskellige selskaber inden for den italienske BECA-koncern tilslag på en kontrakt vedrørende en del af leveringerne af oksekød på dåse til befolkningen i Sovjetunionen. Kødet, der kom fra det tyske interventionsorgan (BALM), blev derfor forarbejdet af forskellige selskaber tilhørende denne koncern. Specielt blev et stort parti kød forarbejdet og konserveret af selskabet Nuova Irpinia på dettes fabriksanlæg i Avellino.

15 Det italienske interventionsorgan (AIMA), hvis opgave det var i henhold til forordning nr. 1582/91 at kontrollere, at forarbejdningen og konserveringen skete i overensstemmelse med reglerne, pålagde det nationale institut, der er ansvarligt for produktionskontrol (herefter »INCA«) at kontrollere, hvad der skete med oksekødet. INCA udstedte attest for, at den konserves, der kom fra selskabet Nuova Irpinia's produktionsanlæg, opfyldte kravene ifølge forordning nr. 1582/91, og AIMA udbetalte derefter til tilslagsmodtagervirksomheden prisen for forarbejdningen af oksekødet og frigav den sikkerhedsstillelse, der var blevet stillet i forbindelse hermed. Transportselskabet Wesotra stod for transporten af kødkonservesen til befolkningerne i de tidligere sovjetrepublikker.

16 Da myndighederne i nogle af disse republikker havde tilkendegivet, at denne konserves var uegnet til konsum, gennemførte Kommissionen forskellige undersøgelser. Blandt andet lod den selskabet Nuova Irpinia's fabriksanlæg inspicere, ligesom den lod flere kødprøver analysere for at kunne bedømme det mistænkelige produkts kvalitet.

17 Kommissionen nåede gennem disse undersøgelser frem til den overbevisning, at de klager over varerne, der var fremført, var berettigede, og at grunden til, at det oksekød på dåse, der var blevet leveret til de tidligere sovjetrepublikker, var uegnet

til konsum, var, at den konservessterilisering, der blev gennemført hos selskabet Nuova Irpinia, var utilstrækkelig. Da de forskellige partier af denne konserves ikke kunne identificeres, anså Kommissionen det for nødvendigt at lade alle de af selskabet Nuova Irpinia producerede varer transportere tilbage. De analyser af konservesvarerne, der blev gennemført, efter at de var kommet tilbage, har bestyrket Kommissionen i dens vurdering af forholdene.

## Den omtvistede beslutning

18 Kommissionen besluttede derfor, at EUGFL ikke skulle finansiere et beløb på 18 934 858 259 LIT, dvs. de udgifter, fonden havde finansieret for så vidt angår oksekødkonserves, der var fremstillet på selskabet Nuova Irpinia's fabriksanlæg for BECA-koncernens regning. Det fremgår af sagen, at den anfægtede beslutning navnlig bygger på følgende grunde:

— En betydelig del af den kødkonserves, som blev fremstillet på selskabet Nuova Irpinia's fabriksanlæg og leveret til de tidligere sovjetrepublikker, viste sig uegnet til konsum.

— Årsagen til forringelsen af produkterne skal søges i en utilstrækkelig sterilisering af kødet til forarbejdning.

— Den berørte kødkonserves var i strid med EF-reglerne ikke identificeret pr. parti, og hele den leverede vare har således måttet trækkes tilbage og skal destrueres.

— Det har under en inspektion, som tjenestemænd fra Kommissionen har gennemført på selskabet Nuova Irpinia's fabriksanlæg, kunnet konstateres, at

produktionen på adskillige punkter ikke har været forskriftsmæssig, hvilket de italienske kontrolmyndigheder ikke havde fastslået.

— Den løbende fysiske kontrol, som skulle have været gennemført ifølge artikel 9 i forordning nr. 1582/91, kan således ikke antages at have været pålidelig eller udtømmende.

— Det italienske interventionsorgan har derfor med urette udbetalt de omhandlede forarbejdningsomkostninger.

## Søgsmålsgrundene

19 Den Italienske Republik har gjort gældende, at det af de i sagen omhandlede forordninger fremgår, at der efter afholdelse af licitation afsluttes kontrakt om levering af oksekød på dåse omfattende forarbejdning og emballering af interventionskød, mellem Kommissionen og de virksomheder, hvis bud er blevet antaget. På baggrund af denne konstatering har den udviklet to indbyrdes afhængige anbringender. Med det første gøres det i det væsentlige gældende, at Kommissionen henset til den kontraktmæssige beskaffenhed af de retlige bånd, hvorved den er knyttet til BECA, burde være gået frem efter kontraktrettens bestemmelser. Med det andet anbringende bestrides resultaterne af de undersøgelser, Kommissionen har gennemført, og de former, hvori dette skete.

*Det første anbringende*

20 Den Italienske Republik har gjort gældende, at der savnes hjemmel for det retsskridt, Kommissionen har truffet over for den. Den har i den forbindelse gjort

gældende, at leveringskontrakten blev afsluttet mellem Kommissionen og BECA inden for rammerne af et humanitært initiativ, som ikke henhører under den fælles landbrugspolitiks område, således at de for denne politik særegne bestemmelser og principper ikke finder anvendelse på de retsforhold, der er opstået i forlængelse af dette initiativ. Ifølge den italienske regering var Kommissionen, efter at myndighederne i modtagerlandene havde afvist varerne, forpligtet til under en kontradiktorisk forhandling med de berørte parter, dvs. den virksomhed, som havde forarbejdet produktet, det nationale interventionsorgan og det selskab, der stod for transporten, at fastslå, om der som hævdet var tale om mangler, og hvorfra disse mangler stammede. Såfremt der blev ført bevis for, at varen var uegnet til konsum, og leverandøren ikke kunne bevise, at han ikke var ansvarlig herfor, måtte sidstnævnte tilbagebetale de oppebårne beløb. Den sagsøgende regering har fastslået, at kun såfremt det er konstateret, at de beløb, der er betalt for leveringen, umuligt kan fås tilbage, kan Kommissionen eventuelt gøre ansvar gældende over for Den Italienske Republik.

21 Kommissionen har heroverfor anført, at forordning nr. 598/91 fuldt ud kan anses for et led i den fælles landbrugspolitik. Den har i denne forbindelse gjort gældende, at hjælpeforanstaltninger, der også tjener til at nedbringe interventionslagrene, er en uadskillelig del af landbrugspolitikkens midler og i forbindelse hermed nævnt gratisuddelingerne af varer til de dårligst stillede befolkningsgrupper.

22 Kommissionen har desuden under afvisning af, at der skulle bestå et kontraktforhold mellem den og tilslagsmodtagervirksomhederne og navnlig BECA, anført, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en kontrakt mellem Kommissionen og BECA, ikke har nogen interesse i den foreliggende sag, idet den anfægtede beslutning blot går ud på, at EUGFL ikke skal afholde udgifterne til de ulovlige udbetalinger fra AIMA til tilslagsmodtagervirksomheden, fordi AIMA har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til artikel 9 i forordning nr. 1582/91 til at kontrollere varerne.

23 Det bemærkes, at artikel 43 i EØF-traktaten, nu EF-traktaten, om den fælles landbrugspolitik udtrykkeligt angives som hjemmel for forordning nr. 598/91. Det

fremgår af første og anden betragtning til denne forordning, at den påtænkte aktion, hvis formål først og fremmest var at yde humanitær hjælp — hvorfor fællesskabslovgiver desuden anførte EØF-traktatens artikel 235 som hjemmel for forordningen — navnlig skulle gennemføres ved anvendelse af landbrugsprodukter, der var oplagret efter interventionsforanstaltninger. Den herved opnåede nedbringning af lagrene af interventionsvarer antoges desuden at kunne udgøre et bidrag til reguleringen af landbrugsmarkederne. Imidlertid skal efter artikel 1, stk. 2, litra b), i forordning nr. 729/70 interventionerne til regulering af landbrugsmarkederne finansieres af EUGFL, Garantisektionen. Endvidere henvises der i artikel 3 i forordning nr. 598/91 til fremgangsmåden i artikel 13 i forordning nr. 729/70 for så vidt angår regnskabsværdien af de produkter, der overdrages til Sovjetunionen.

24 Af det anførte følger, at den i forordning nr. 598/91 omhandlede hasteaktion vedrørende levering af landbrugsprodukter bestemt til befolkningen i Sovjetunionen er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 729/70. Forbindelserne mellem Kommissionen og medlemsstaterne og navnlig Den Italienske Republik må derfor bestemmes på grundlag af reglerne om EUGFL's virksomhed samt reglerne om finansiering gennem EUGFL, Garantisektionen.

25 Det følger imidlertid såvel af artikel 2, 3, og artikel 5, stk. 2, litra b), i forordning nr. 729/70, som af Domstolens praksis (jf. dom af 7.2.1979, sag 11/76, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 245), at de udgifter, en medlemsstat afholder til interventioner til regulering af landbrugsmarkederne samt alle andre udgifter i forbindelse med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, gøres til genstand for en regnskabsafslutning, hvorved det bestemmes enten at lade udgifterne afholde over Fællesskabets budget eller af den pågældende medlemsstat, alt efter om der er tale om udgifter til interventioner, som er foretaget »efter Fællesskabets regler« eller ej.

26 Den italienske regerings første anbringende skal derfor forkastes.

*Det andet anbringende*

27 Ifølge den sagsøgende regering har Kommissionen i forbindelse med sin indsamling af beviselementer vedrørende produkternes mangelfulde kvalitet tilsidesat princippet om kontradiktion i forhold til og på bekostning af det italienske interventionsorgan, der havde til opgave at kontrollere foranstaltningerne i forbindelse med varernes forarbejdning.

28 Den Italienske Republik har i denne forbindelse gjort gældende, at Kommissionen gav den virksomhed, der havde gennemført transporten af konservesen til det tidligere Sovjetunionens område, og som således deltog i aktionens gennemførelse og var kontraktligt bundet i forhold til Kommissionen, i opdrag at indsamle og tilstille den prøver af varerne til analyse, uden at de italienske myndigheder overhovedet blev anmodet om at medvirke ved denne foranstaltning.

29 Den sagsøgende regering har desuden gjort gældende, at alle de bevisligheder, som Kommissionen har benyttet som grundlag for udstedelsen af den anfægtede beslutning, under alle omstændigheder ikke beviser, at AIMA er ansvarlig for den manglende gennemførelse af målet med fællesskabsaktionen, hvilket fører til, at tilbagesøgningen er ulovlig på grund af magtfordrejning.

30 Kommissionen har bestridt disse indsigelser.

31 Den har vedrørende de påståede procedurefejl i forbindelse med bevisførelsen anført, at den prøveudtagning, som den italienske regering nævner, blev

gennemført af de lokale myndigheder og ikke af den virksomhed, der stod for transporten.

32 Kommissionen har vedrørende de til grund for den omtvistede beslutning liggende bevisers påståede utilstrækkelighed gjort gældende, at det i fornødent omfang er godtgjort, både at kødets uegnethed til konsum skyldtes en forkert sterilisering under forarbejdningen, og at den pligt, der påhvilede AIMA, til at føre kontrol, ikke var opfyldt i overensstemmelse med artikel 9 i forordning nr. 1582/91.

33 For så vidt angår den påståede procedurefejl i forbindelse med bevisførelsen bemærkes det, at selv om det lægges til grund, at Den Italienske Republiks indsigelser på dette punkt er korrekte, kan forkastelsen af det omhandlede bevis ikke i og for sig føre til en annullation af den anfægtede beslutning. Det fremgår nemlig af sagen, at Kommissionen nåede til det resultat, at resultaterne af de analyser, som det kød, der blev bragt tilbage til Italien, blev gjort til genstand for, og vedrørende hvis tilvejebringelse der ikke fra Den Italienske Republiks side er blevet rejst indsigelser om procedurefejl, i og for sig var tilstrækkeligt til at give det bevis, der krævedes til Kommissionens beslutning. Selv uden de beviser, som den italienske regering har kritiseret, ville indholdet af beslutningen således ikke have været et andet.

34 Med hensyn til den anden indsigelse, som den italienske regering har fremført i forbindelse med dette anbringende, nemlig indsigelsen om, at de beviser, der begrunder den anfægtede akt, er utilstrækkelige, må det først og fremmest fastslås, at det, som det fremgår af sagen, dels, navnlig gennem resultaterne af de analyser, der blev gennemført på de italienske laboratorier, er bevist, at en del af de køddåser, der blev sendt til de tidligere sovjetrepublikker var fordærvet, dels, at de samme analyser, med hensyn til hvilke den sagsøgende regering ikke har gjort gældende, at der foreligger procedurefejl, viste, at en mangelfuld sterilisering var den mest sandsynlige årsag til produkternes mangler.

35 For det andet har en inspektion, som ansatte fra Kommissionen har gennemført i de fabriksanlæg, hvor det omhandlede kød var blevet forarbejdet, vist, at der var

sket fejl i forbindelse med fremstillingen af den omhandlede konserves, og at de italienske myndigheder, der havde en tilsynspligt i medfør af artikel 9 i forordning nr. 1582/91, ikke havde konstateret dem.

36 Det skal i denne forbindelse fastslås, at når Kommissionen afslår at lade EUGFL finansiere visse udgifter med den begrundelse, at de er forårsaget af en tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelserne, som må tilregnes en medlemsstat, påhviler det denne medlemsstat at godtgøre, at betingelserne for at opnå den nægtede finansiering er opfyldt (jf. dom af 20.5.1992, sag C-385/89, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3225, præmis 30). Denne praksis finder også anvendelse i et tilfælde som det foreliggende, hvor Kommissionen på grundlag af de overbevisende resultater, som var opnået ved analyse af prøver og gennem en inspektion på produktionsanlæggene, nåede frem til, at den pågældende medlemsstat ikke havde opfyldt forpligtelsen til på passende måde at kontrollere det konserverede køds kvalitet, før den frigav sikkerhedsstillelsen for levering og udbetalte det i buddet fastsatte beløb til producenten.

37 Den Italienske Republik har imidlertid i det foreliggende tilfælde ikke konkret oplyst noget forhold af betydning, på grundlag af hvilket der kan rejses tvivl om rigtigheden af de resultater, som Kommissionen nåede til, eller de konsekvenser, som den drog heraf.

38 Det andet anbringende skal derfor også forkastes.

39 Af ovenstående betragtninger fremgår det, at sagsøgte skal frifindes i det hele.

## Sagens omkostninger

40 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har påstået Den Italienske Republik tilpligtet at afholde sagens omkostninger. Den Italienske Republik har tabt sagen og bør derfor dømmes til at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

**1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**

**2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.**

Edward Puissochet Moitinho de Almeida

Gulmann Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. juni 1996.

R. Grass

Justitssekretær

D.A.O. Edward

Formand for Femte Afdeling