I sag 1251/79,

DEN ITALIENSKE REPUBLIK, ved Consigliere 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 Richard Wainwright, som befuldmægtiget, bistået af Guido Baradis og Gianluigi Campogrande, Kommissionens juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos sin juridiske konsulent Mario Cervino, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgte,

angående delvis annullation af Kommissionens beslutning 79/898 af 12. oktober 1979 om slutning af de af Den italienske Republik forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1973, der er finansieret gennem Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), garantisektionen, (EFT L 278, 1979, s. 19) i den udstrækning Kommissionen ikke har anerkendt, at der påhviler EUGFL et beløb på 604 863 175 LIT i forbindelse med udbetaling af støtte til langfristede oplagringskontrakter for vin i vinproduktionsåret 1971/1972,

har

DOMSTOLEN,

sammensat af formanden for anden afdeling, fungerende præsident P. Pescatore, afdelingsformændene Mackenzie Stuart og T. Koopmans, dommerne A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait og O. Due,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

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

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

A — Fællesskabsbestemmelserne

1. Artikel 5 i Rådets forordning nr. 816/70 af 28. april 1970 om supplerende regler for den fælles markedsordning for vin (EFT 1970 I, s. 212) bestemmer, at der under visse betingelser ydes støtte til privat oplagring af visse bordvine. Ifølge forordningens artikel 5, stk. 5, er ydelse af støtte til privat oplagring betinget af, at der er afsluttet oplagringskontrakter mellem de af medlemsstaterne udpegede interventionsorganer og de ansøgende producenter. Kontrakterne kan være langfristede eller kortfristede.

2. Ifølge artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 816/70 ydes der støtte til privat oplagring, hvis prognosen viser, at de ved produktionsårets begyndelse konstaterede disponible mængder bordvin overstiger det forventede samlede behov i det pågældende vinproduktionsår med mere end 5 måneders forbrug. Samme forordnings artikel 5, stk. 5, andet afsnit, som ændret ved Rådets forordning nr. 2504/71 af 22. november 1971 (EFT 1971 III, s. 838) fastsætter følgende:

»I det i stk. 1 nævnte tilfælde gælder oplagringskontrakterne mindst 9 måneder. Disse kontrakter, herefter kaldet 'langfristede kontrakter', må kun afsluttes mellem den 16. december og 15. februar i et vinproduktionsår.«

Ifølge artikel 5, stk. 2 og 3, kan der i visse tilfælde af manglende ligevægt ydes støtte til privat oplagring inden for en vinavlszone eller en del af en sådan, eller for en given vinsort. I disse tilfælde gælder kontrakterne i tre måneder og kaldes »kortfristede kontrakter« (artikel 5, stk. 5, tredje afsnit).

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at så længe der for visse vinsorter kan afsluttes langfristede kontrakter, bortfalder adgangen til at afslutte kortfristede kontrakter for samme vinsort (artikel 5, stk. 4).

Gennemførelsesbestemmelserne vedrørende afslutning af de to typer lagerkontrakter er indeholdt i Kommissionens forordning nr. 1437/70 af 20. juli 1970 om lagerkontrakter for bordvin (EFT 1970 II, s. 410). I forordningen bestemmes det blandt andet i artkel 8, stk. 1, at »en kontrakt ... ikke [kan] indgåes for et tidsrum, der begynder forud for dagen for kontraktafslutninger«.

3. I forordning nr. 2722/71 af 20. december 1971 (EFT 1971 III, s. 872), der trådte i kraft den 23. december 1971, ændrede Rådet betingelsen for afslutning af langfristede kontrakter i vinproduk-

tionsåret 1971/1972 og følgende produktionsår, ved at ændre ordene »fem måneder« i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 816/70 til »fire måneder«. Ifølge den første betragtning til forordning nr. 2722/71 havde denne nedsættelse vist sig nødvendig, da systemet med langfristede kontrakter om privat oplagring ikke kom i anvendelse i vinhøståret 1970/1971, på trods af usædvanlig stor høst.

Dernæst blev der åbnet adgang for afslutning af langfristede oplagringskontrakter i produktionsåret 1971/1972 ved Kommissionens forordning nr. 2837/71 af 27. december 1971 om ydelse af støtte til langfristet privat oplagring af visse bordvine (JO L 285, 1971, s. 78), der trådte i kraft den 30. december 1971.

Endelig har Kommissionen ved forordning nr. 176/72 af 26. januar 1972 om ændring af forordning nr. 1437/70 om oplagringskontrakter vedrørende bordvin (JO L 23, 1972, s. 20) tilføjet følgende bestemmelse til førnævnte artikel 8, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1437/70:

»For oplagringskontrakter, for hvilke skriftlig ansøgning er tilgået det kompetente organ i perioden 1. december 1971-31. august 1972, løber kontraktens gyldighedsperiode uanset bestemmelserne i foregående afsnit fra modtagelsen af ansøgningen.

For oplagringskontrakter, for hvilke skriftlig ansøgning er tilgået det kompetente organ efter den 29. december 1971, gælder dog, at gyldighedsperioden tidligst løber fra et tidspunkt 30 dage før kontraktens afslutning« [1].

Som det fremgår af anden betragtning til forordning nr. 176/72, fandt Kommissionen med hensyn til vinproduktionsåret 1971/1972, at således som interventionsorganerne virkede i ét af producentmedlemslandene, var det ikke muligt at indgå oplagringskontrakter inden for en rimelig kort frist efter den pågældendes indgivelse af ansøgning, og at der burde indføres retroaktiv virkning for de kontrakter, for hvilke ansøgningerne var blevet modtaget efter den 30. november 1971, for i videst muligt omfang at undgå, at den pågældende medlemsstats producenter ville komme til at lide under situationens følger.

Den foreliggende sag angår langfristede oplagringskontrakter, jf. artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 816/70, der efter udstedelsen af forordning nr. 2837/71 blev indgået i medfør af forordning nr. 176/72.

4. Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) bestemmer, at restitutioner ved udførsel til tredjelande og interventioner til regulering af landbrugsmarkederne sker ved direkte finansiering gennem Fællesskabet ved garantisektionen under Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL).

Ifølge forordningens artikel 4 stiller Kommissionen de nødvendige midler til rådighed for de kompetente nationale kontorer og organer.

I medfør af samme forordnings artikel 5, stk. 2, litra b), afslutter Kommissionen regnskaberne vedrørende kontorernes og organernes udgifter på grundlag af de af medlemsstaterne fremlagte årsregnskaber.

1 — O.a.: Domstolens oversættelse.

Ifølge artikel 8 i Kommissionens forordning nr. 1723/72 af 26. juli 1972 om regnskabsslutningen for Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, garantisektionen, omfatter beslutningen om regnskabsslutning blandt andet fastlæggelsen af de udgifter, der er afholdt i hver medlemsstat i løbet af det pågældende år, og som anerkendes at påhvile fondens garantisektion.

B — Faktiske omstændigheder

1. Ved beslutning af 12. oktober 1979, tilstillet regeringen for Den italienske Republik med skrivelse af 18. oktober 1979, har Kommissionen fastsat de af Den italienske Republik afholdte udgifter i regnskabsåret 1973, som anerkendes at påhvile Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, garantisektionen.

Kommissionen udtalte i beslutningens fjerde betragtning, at »i henhold til artikel 2 og 3 i forordning (EØF) nr. 729/70 er det kun ... interventioner til regulering af landbrugsmarkederne ... foretaget efter Fællesskabets regler inden for rammerne af de fælles markedsordninger, som kan finansieres; på baggrund af den foretagne revision konstateres, at en del af udgifterne, nemlig 1 359 433 433 LIT, ikke opfylder denne betingelse, og de kan følgelig ikke finansieres«.

Den omstridte del af dette beløb, nemlig 604 863 175 LIT, vedrører det italienske interventionsorgans (Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo, herefter benævnt AIMA) udbetaling af støtte til langfristet oplagring af vin i produktionsåret 1971/1972, som regeringen for Den italienske Republik har begæret regnskabsafslutning for i regnskabsåret 1973.

2. Tvisten skyldes uenighed om fortolkningen af de ved forordning nr. 176/72 indsatte bestemmelser i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1437/70.

Under det indledende arbejde i forbindelse med afslutning af regnskaberne for EUGFL, garantisektionen, for regnskabsåret 1973, undersøgte Kommissionen AIMA's anvendelse af disse bestemmelser. I »Udkast til sammenfattende rapport om konklusionerne af det indledende arbejde i forbindelse med afslutning af regnskaberne for EUGFL, garantisektionen, for regnskabsåret 1973« (dokument nr. VI/369/79, s. 39), udtalte Kommissionen følgende om spørgsmålet:

»AIMA's kontrakter for langfristet oplagring for produktionsåret 1971/1972 er ikke i overensstemmelse med Fællesskabets regler; i disse står der i artikel 5, stk. 5, andet afsnit, i forordning (EØF) nr. 816/70, at langfristede kontrakter kun må indgås i tidsrummet fra den 16. december til den 15. februar. I Italien er der imidlertid indgået langfristede kontrakter efter skæringsdatoen den 15. februar.

AIMA har for kontrakter i produktionsåret 1971/1972 anvendt forordning (EØF) nr. 176/72 og givet tilladelse til indgåelse af kontrakter med tilbagevirkende kraft til den dato, hvor ansøgningen er modtaget, for så vidt angår ansøgninger indsendt mellem den 16. og 29. december 1971 og tilbage den 30. dag forud for kontraktens indgåelse, for så vidt angår kontrakter modtaget mellem den 30. december 1971 og den 15. februar 1972. Således er alle langfristede kontrakter for produktionsåret 1971/1972 indgået af AIMA efter det i reglerne fastsatte tidsrum, og begyndel-

sesdatoen for næsten alle kontrakter ligger ligeledes efter skæringsdatoen, idet der er anvendt det maksimale antal på 30 dage, jf. forordning (EØF) nr. 176/72, for ansøgninger indsendt mellem den 30. december 1971 og 15. februar 1972.

En korrekt anvendelse af Fællesskabets regler forudsatte for langfristede kontrakter i produktionsåret 1971/1972, at særbestemmelserne i forordning (EØF) nr. 176/72 skulle fortolkes sammenholdt med den generelle regel i grundforordningen; heraf fremgik det, at disse kontrakter under alle omstændigheder skulle indgås inden for den fastsatte periode, og at kontraktens begyndelsesdato inden for denne periode enten kunne være den dato, hvor ansøgningen blev forelagt, eller den 30. dag forud for kontraktens indgåelse. Regnskaberne for 1973 er rettet i overensstemmelse hermed.«

I et memorandum af 7. juli 1979 anfægtede de italienske landbrugsmyndigheder Kommissionens stillingtagen, idet de fremhævede, at støtten var udbetalt i overensstemmelse med gældende fællesskabsretlige og nationale regler. Kommissionen bekræftede sit standpunkt på et møde i EUGFL-komiteen den 11. juli 1979 om stillingtagen til udkastet til afslutning af regnskaberne for regnskabsåret 1973.

Kommissionen har imidlertid med udfærdigelsen af beslutningen af 12. oktober 1979, som den af sagsøgeren under sagen nedlagte påstand angår, fastholdt sit standpunkt

3. Stævningen blev registreret på Domstolens justitskontor den 28. december 1979.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har imidlertid opfordret sagens parter til at fremkomme med supplerende oplysninger om baggrunden for udstedelsen af forordning nr. 176/72 og om de kontrakter, som de omtvistede støttebeløb angår.

Det fremgår af parternes svar, at den italienske delegation på mødet i Forvaltningskomiteen for Vin den 22. december 1971 spurgte, om datoen for kontrakternes gyldighed ikke i lighed med det foregående år kunne regnes fra tidspunktet for ansøgningen, og ikke nødvendigvis fra kontraktens afslutning. Ved denne lejlighed forklarede den italienske delegation, at AIMA var overbebyrdet med arbejde, og at de italienske vinproducenter ville lide tab, hvis det af denne grund skulle vise sig umuligt at imødekomme deres ansøgninger.

Vedrørende det andet spørgsmål fremgår det af en af sagsøgeren fremlagt oversigt over kontrakter afsluttet af AIMA for produktionsåret 1971/1972:

— at det omstridte støttebeløb vedrører ca. 100 langfristede oplagringskontrakter,

— at alle de pågældende ansøgninger er indleveret inden den 15. februar 1972 eller senest denne dato,

— at datoen for den formelle afslutning af kontrakten i alle tilfælde ligger efter den 15. februar 1972, samt

— at dagen for påbegyndelsen af kontraktens gyldighedsperiode ligger forud for den 15. februar 1972 eller er sammenfaldende med denne dato i ca. 35 tilfælde, og ligger efter denne dato i de øvrige tilfælde.

II — Parternes påstande

Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Beslutningen af 12. oktober 1979 fra Kommissionen for De europæiske Fællesskaber annulleres, i det omfang den afviser at belaste EUGFL med et beløb på 604 863 175 LIT.

— Sagsøgte betaler sagens omkostninger.

Sagsøgte har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Sagsøgeren har i første række gjort gældende, at den omtvistede beslutning ikke er tilstrækkeligt begrundet.

Dernæst har sagsøgeren anført, at beslutningen — for så vidt angår støtte til langfristet oplagring af vin — hviler på en fejlagtig fortolkning af begrebet »afslutning af kontrakten« som omhandlet i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1437/70 som ændret ved forordning nr. 176/72. Desuden er det blevet gjort gældende, at beslutningen er i strid med formålet for de på området gældende fællesskabsbestemmelser, subsidiært i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

a) Beslutningens begrundelse

Sagsøgeren har anført, at den anfægtede beslutnings begrundelse er klart utilstrækkelig.

Selv om det i beslutningens fjerde betragtning anføres, at medlemsstaten i enkeltheder har fået meddelelse om det skete fradrag og har kunnet fremføre sine synspunkter hertil, begrunder beslutningen ikke, hvad der har motiveret Kommissionen til at fastholde beløbets fjernelse trods et udførligt indlæg om spørgsmålet fra vedkommende nationale myndigheder.

Sagsøgte har anført, at dette anbringende er grundløst. Sagsøgte har erkendt, at beslutningen ikke indeholder en detaljeret beskrivelse af de konkrete grunde til den trufne beslutning, men har gjort gældende, at en sådan beskrivelse ville have krævet en uforholdsmæssig lang og kompliceret begrundelse.

Den fremgangsmåde, der fulgtes ved den anfægtede beslutnings udfærdigelse, omfattede således ikke alene en drøftelse i EUGFL-komiteen af en rapport til medlemsstaterne om den påtænkte regnskabsafslutning i vedkommende regnskabsår, men også en høring af medlemsstaterne vedrørende udkastene til beslutninger, ligeledes i EUGFL-komiteen. I den foreliggende sag fandt denne konsultation sted i EUGFL-komiteens møde den 11. juli 1979, hvorunder man tillige drøftede et memorandum af 7. juli 1979 fra det italienske land- og skovbrugsministerium.

Sagsøgte har påberåbt sig Domstolens dom af 14. juli 1977 i sag 61/76 (Geist mod Kommissionen, Sml. 1977, s. 1419), hvorefter en beslutning, der indeholder et klagepunkt, skal anses for begrundet, hvis de tilgrundliggende dokumenter er meddelt den pågældende og denne herved klart er blevet oplyst om grundene til den pågældende akt, og dokumenterne omfatter alle væsentlige faktorer, som kan muliggøre en retlig kontrol.

b) Begrebet »kontraktens afslutning«

Sagsøgeren har indledningsvis anført, at efter udstedelsen af forordning nr. 2837/71 traf AIMA passende foranstaltninger til ydelse af støtte til producenterne. Ansøgningerne om støtte blev indgivet i to eksemplarer til AIMA ved provinsernes landbrugsinspektoraters mellemkomst, idet inspektoraterne på stedet skulle kontrollere de afgivne oplysninger og senest 5 dage fra ansøgningens modtagelse videresende originaleksemplaret til AIMA sammen med en udtalelse.

AIMA udfærdigede derpå den i fællesskabsbestemmelserne foreskrevne kontrakt, som den sendte til ansøgeren med henblik på underskrivelse for notar. Den i fællesskabsbestemmelserne fastsatte frist på 9 måneder begyndte at løbe fra tidspunktet for denne underskrivelse. Støtten blev udbetalt for den hertil svarende periode, idet artikel 8 i forordning nr. 1437/70 blev fortolket således, at kontrakten først kunne få virkning fra det tidspunkt, der var indgået en skriftlig aftale.

Sagsøgeren har imidlertid anført, at forordning nr. 176/72 blev udstedt den 26. januar 1972 med det formål at begrænse de skadevirkninger, der opstod for producenterne på grund af den ikke ubetydelige tid, der gik fra ansøgningstidspunktet til kontraktens skriftlige udformning. Forordningen bestemte, at i tidsrummet 1. december 1971 - 31. august 1972 skulle en kontrakts gyldighedsperiode begynde på datoen for ansøgningens modtagelse, men med en tilbagevirkende kraft på maksimalt 30 dage for de kontrakter, hvor ansøgningerne var blevet modtaget efter den 29. december 1971, hvilket ville sige for alle de langfristede kontrakter, der var oprettet i henhold til forordning nr. 2837/71, der trådte i kraft den 30. december 1971.

AIMA har for alle kontrakters vedkommende udbetalt støtte med virkning fra 30 dage før kontraktens formelle udformning.

I overensstemmelse med artikel 5, stk. 5, i ovennævnte forordning nr. 816/70 blev der udbetalt støtte for de kontrakter, hvor ansøgningerne var blevet udfærdiget og modtaget inden den 15. februar, selv om kontraktens formelle udformning skete efter denne dato.

Sagsøgeren har anført, at den ikke er enig i Kommissionens opfattelse, hvorefter kontrakterne blev »afsluttet« efter den 15. februar i strid med den i artikel 5, stk. 5 i forordning nr. 816/70 fastsatte betingelse.

Sagsøgeren har endvidere fremhævet, at de pågældende kontrakter alle blev »afsluttet« i perioden 16. december-15. februar, selv om den »formelle udformning« først fandt sted senere.

Til støtte for sit synspunkt har sagsøgeren nærmere gennemgået stillingen i to situationer, nemlig dels den situation, hvor kontrakten mellem producenten og interventionsorganet skal betragtes som en gensidigt bebyrdende aftale med pligter for begge parter, dels det tilfælde, hvor den betragtes som en ensidigt bebyrdende aftale, der kun pålægger én af parterne pligter.

I den første situation er kontrakten afsluttet, når der foreligger viljesoverensstemmelse hos de to kontrahenter. Med hensyn til oplagringsstøtte er interventionsorganets vilje dog ikke ubunden, idet det hedder i artikel 6 i forordning nr. 816/70, at disse organer »med produ-

centerne på disses begæring [afslutter] oplagringskontrakter«. I Italien blev således efter kundgørelsen af forordning nr. 2837/71 en ansøgning omgående accepteret af interventionsorganet, så snart den var fremsat i den i fællesskabsbestemmelserne fastsatte form, forudsat dens indhold var i overensstemmelse med de i fællesskabsretten stillede krav. Sagsøgeren mener, at efter denne accept, der for alle tilfældes vedkommende skete inden den 15. februar, må kontrakten anses for »afsluttet«.

I den anden situation, hvor kontrakten anses for en ensidigt bebyrdende aftale, har fællesskabsrettens lovgiver fastsat en ensidig forpligtelse for producenten til at opbevare sit produkt. Når overholdelsen af denne forpligtelse er konstateret, udbetaler interventionsorganet til producenten en støtte, som ikke er modstykket til en ydelse, men en ren støtte af tilskyndende art. Ifølge artikel 1333 i den italienske Codice civile må kontrakten anses for indgået, når producenten over for interventionsorganet har afgivet et i formen bindende løfte. Også i denne situation må oplagringskontrakterne anses for indgået inden den 15. februar.

Sagsøgeren tilføjer, at den formelle udformning af kontrakten i form af en skriftlig affattelse, udfærdiget af AIMA i de foreskrevne former og efter forskellige undersøgelser og formaliteter, blot udgør en af ordenshensyn dikteret konkretisering af en allerede indgået kontrakt. Sagsøgeren erkender, at denne konkretisering i de af sagen omfattede tilfælde altid er sket efter den 15. februar.

Endelig anfører sagsøgeren, at ordlyden af artikel 8, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1437/70, som bestemmer, at en kontrakt »... ikke [kan] indgås for et tidsrum, der begynder forud for dagen for kontraktafslutningen«, ikke er til hinder for sagsøgerens fortolkning. Selv om bestemmelsen har fået en uheldig udformning, fremgår det imidlertid, at når den taler om »afsluttede« kontrakter, tænkes der på det i den materielle ret afgørende tidspunkt, og når den senere taler om »afslutningen«, tænkes der på den formelle udformning. I sin helhed bør bestemmelsen forstås således, at når aftalen er kommet i stand inden for de gældende frister, dvs. mellem den 16. december og den 15. februar, kan den dato, hvormed oplagringsperioden påbegyndes, ikke ligge forud for »den formelle udformning«.

Sagsøgte har anført, at oplagringskontrakter har til formål at skabe gensidige pligter mellem på den ene side producenten, der forpligter sig til at oplagre en given mængde bordvin og ikke bringe den på markedet i en bestemt periode, og på den anden side interventionsorganet, der forpligter sig til at udbetale den fastsatte støtte efter at have konstateret, at betingelserne er opfyldt.

På denne baggrund skal artikel 8, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1437/70 fortolkes således, at de to kontrahenters gensidige forpligtelser opstår på det tidspunkt, hvor der indgås en formel aftale, efter at interventionsorganet har foretaget de foreskrevne kontrolundersøgelser.

Sagsøgte har endvidere anført, at inden den formelle indgåelse af kontrakten er den pågældende producent, som har indgivet ansøgning, endnu ikke sikker på, at interventionsorganet vil afslutte en kontrakt; følgelig kan han frit disponere over sit produkt. Rent faktisk er det

forekommet i ikke så få tilfælde, at producenten har solgt sin vin i tidsrummet mellem ansøgningens indgivelse og den aftalte dato for kontraktens formelle indgåelse. Endvidere er interventionsorganet tillagt en vis skønsfrihed med hensyn til efterprøvelse af de betingelser, som ifølge de gældende fællesskabsbestemmelser skal være opfyldt.

Sagsøgte mener følgelig, at den af sagsøgeren anførte mulighed, at kontrakten skal anses for en ensidigt bebyrdende aftale, umiddelbart må afvises. Selv hvis det antages, at der foreligger en gensidigt bebyrdende aftale, må man imidlertid afvise den af sagsøgeren forfægtede sondring mellem kontraktens »indgåelse« og »formelle indgåelse«. De to parters vilje må således anses for først at komme til udtryk med kontraktens formelle indgåelse, thi først efter dette tidspunkt er kontrahenterne bundet til at opfylde de forpligtelser, der påhviler parterne.

Sagsøgte har endvidere anført, at bestemmelserne i artikel 9, stk. 1, og i artikel 12 i forordning nr. 1437/70 viser, at under den i forordningen oprettede ordning er kontraktens formelle indgåelse i form af skriftlig affattelse et væsentligt led. Sagsøgerens synspunkt ville endvidere logisk set føre til det resultat, at AIMA ville blive tvunget til at erlægge en ydelse uden modydelse fra producentens side, idet AIMA ifølge artikel 15 i forordning nr. 1437/70 ville være forpligtet til at udbetale kvartalsvise rater med virkning fra dagen for ansøgningens indgivelse, selv om kontrakterne blev indgået flere måneder senere.

Sagsøgte har desuden anført, at den ved udstedelsen af forordning nr. 176/72 besluttede at indrømme en undtagelse fra reglen i artikel 8, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1437/70 under hensyn til de italienske myndigheders forsikring om, at de var ude af stand til omgående at foretage en afslutning af de for kontrakternes indgåelse nødvendige kontrolundersøgelser, jf. herved betragtningerne til forordning nr. 176/72. Da der var tale om en forordning udstedt af Kommissionen, var det indlysende, at forordningen ikke kunne fravige Rådets basisforordning. Muligheden for, at kontrakterne fik tilbagevirkende kraft, kunne således på ingen måde påvirke overholdelsen af den i artikel 5, stk. 5, i Rådets forordning nr. 816/70 fastsatte frist til 15. februar for den formelle indgåelse af kontrakter.

Sagsøgte har fremhævet, at forordning nr. 176/72 opstillede en retlig fiktion derved, at den sondrede mellem tidspunkterne for henholdsvis kontraktens formelle indgåelse og dens ikrafttræden, idet ikrafttrædelsen skulle have virkning fra tidspunktet for ansøgningens indgivelse; den tilbagevirkende kraft kunne dog højst være 30 dage. Hvis man fulgte sagsøgerens fortolkning, ville forordning nr. 176/72 være meningsløs. Hvis man endelig antog, at kontrakten er »afsluttet« ved ansøgningens indgivelse, uafhængigt af den senere foretagne formelle indgåelse, havde det været unødvendigt at indføre undtagelsesordningen. *Sagsøgeren* har i sin replik om begrebet »kontraktens afslutning« anført, at en adgang for interventionsorganet til at udøve et skøn vedrørende de nødvendige betingelser for kontraktens indgåelse er utænkelig. Selv om det i øvrigt måtte anerkendes, at der skulle ske en efterprøvelse inden kontraktens formelle

indgåelse, i stedet for at opfatte efterprøvelsen som en resolutiv betingelse knyttet til en allerede indgået kontrakt, ville denne formelle indgåelse i øvrigt i praksis finde sted umiddelbart efter ansøgningens overgivelse til provisens landbrugsinspektorat som repræsentant for AIMA.

Efter den i fællesskabsbestemmelserne anvendte kontraktsmodel opstår den viljesoverensstemmelse, som ifølge artikel 1326 i den italienske Codice civile i sig selv bestemmer kontraktens indgåelse, når producentens ansøgning kommer frem til interventionsorganet eller senest i det øjeblik, hvor organet har fastslået, at ansøgningen opfylder de fastsatte betingelser. I den foreliggende sag ligger disse datoer alle før den 15. februar.

Sagsøgte har i duplikken fastholdt, at under det i fællesskabsordningen skabte system er den formelle indgåelse af oplagringskontrakten mellem producenten og det kompetente interventionsorgan hovedbetingelsen for støttens ydelse.

c) De omhandlede fællesskabsbestemmelsers formål

Sagsøgeren har anført, at fællesskabsbestemmelserne har til formål at trække overskydende mængder vin ud af markedet på det tidspunkt, hvor det største overskud optræder, nemlig i perioden 16. december-15. februar og for en mindsteperiode af 9 måneder, dvs. indtil næste vinhøst, ved hjælp af de af producenterne påtagne forpligtelser til oplagring. Efter sagsøgerens opfattelse er dette formål fuldt ud tilgodeset i den foreliggende sag.

I vinproduktionsåret 1971/1972 indgav de italienske producenter således ansøgning og forpligtede sig til at oplagre deres produktion længe før den 15. februar 1972, selv om kontraktens formelle udformning, som var afgørende for oplagringsperiodens begyndelse, skete med nogle måneders forsinkelse.

For det første var producenterne forpligtede til at oplagre deres produkter i en periode, der var meget længere end foreskrevet i fællesskabsreglerne, eftersom forordning nr. 17/72 kun tillod dækning en måned bagud. Dernæst har den længere tids fjernelse af produkterne fra markedet klart støttet en sanering af priserne. Hvis AIMA nemlig i sidste ende ikke havde indgået oplagringskontrakter med producenterne, var bestemmelsernes formål ikke blevet opfyldt, og udstedelsen af forordning nr. 176/72 havde været meningsløs.

Fællesskabsbestemmelserne bør således fortolkes uden overdreven formalisme, som ville forvanske deres indhold og virkning.

Sagsøgte har vedrørende opfyldelsen af fællesskabsbestemmelsernes formål anført, at sagsøgerens synspunkt er uholdbart. Sagsøgte henviser til, at det fremgår af EUGFL's undersøgelser, at kontrakterne for vinproduktionsåret 1971/1972 blev indgået med store forsinkelser, i enkelte tilfælde endog efter udløbet af den normale gyldighedsperiode på 9 måneder regnet fra 15. februar 1972. Under disse forsinkelser ansås de ansøgende producenter for berettigende til at afhænde deres produkter, hvilket rent faktisk skete i visse tilfælde. En sådan situation er egnet til at hindre opfyldelsen af de pågældende bestemmelsers formål.

Endelig har sagsøgte anført, at den situation, der skabtes gennem AIMA's

optræden, afgjort ikke har fremmet oplagringskontrakternes subsidiære formål, nemlig at sikre nøjagtige oplysninger om markedet med henblik på nye interventionsforanstaltninger.

d) Anbringendet om krænkelse af den berettigede forventning

Endelig har *sagsøgeren* som et subsidiært anbringende påberåbt sig dommene af 7. februar 1979, i hvilke Domstolen har udtalt, at reglerne i forordning nr. 729/70 skal fortolkes således, at Kommissionen som påhvilende EUGFL kun kan anerkende beløb, medlemsstaterne har afholdt i strid med fællesskabsreglerne på grund af en fejlfortolkning af disse, såfremt den fejlagtige anvendelse af fællesskabsretten kan tilregnes en fællesskabsinstitution (sag 11/76, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. 1979, s. 245 og sag 18/76, Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen, Sml. 1979, s. 343).

Sagsøgeren har endvidere i denne forbindelse anført, at det er fællesskabsbestemmelsernes manglende klarhed, som har givet anledning til problemerne. Spørgsmålet om den skade, som ville blive påført producenterne gennem den forventede forsinkelse med den formelle udfærdigelse af kontrakten, hvilket problem gav anledning til udstedelsen af forordning nr. 176/72, er nært forbundet med AIMA's opfattelse, hvorefter oplagringsperioden begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor kontrakten formelt udfærdiges, og ikke fra tidspunktet for dens indgåelse.

Ved at udstede forordning nr. 176/72 har Kommissionen tilsluttet sig AIMA's synspunkt, hvorom den havde fuld viden. Hvis det må antages, at AIMA's opfattelse byggede på en fejlagtig fortolkning af fællesskabsbestemmelserne, burde Kommissionen have anmodet AIMA om at ændre den fulgte fremgangsmåde og sørge for »formel udformning« inden den 15. februar.

På grund af dels en mangelfuld udformning af fællesskabsbestemmelserne, dels Kommissionens i det mindste stiltiende bekræftelse på AIMA's fortolkning, må det antages, at denne fortolkning, hvis den er fejlagtig, kan lægges fællesskabsinstitutionerne til last.

Sagsøgte har anført, at den aldrig — heller ikke stiltiende — har givet udtryk for andre opfattelser, end den der hævdes her under sagen. Sagsøgte har givet tilladelse til den i forordning nr. 176/72 indeholdte fravigelse fuldt vidende om fristen — 15. februar 1972 — for indgåelse af aftaler.

I øvrigt viser de tidligere indførte undtagelser i vinproduktionsåret 1970/1971, som var indeholdt i Kommissionens forordning nr. 436/71 af 26. februar 1971 (JO L 48, 1971, s. 73) og Kommissionens forordning nr. 617/71 af 24. marts 1971 (JO L 71, 1971, s. 15) tydeligt den klare sondring mellem producentens ansøgning og kontraktens indgåelse. Bestemmelserne i disse forordninger viser, at AIMA ikke kunne være uvidende om Kommissionens standpunkt til spørgsmålet.

IV — Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 15. oktober 1980.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. december 1980.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 28. december 1979, har Den italienske Republik i medfør af EØF-traktatens artikel 173 anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 79/898 af 12. oktober 1979 om slutning af de af Den italienske Republik forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1973, der er finansieret gennem Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, garantisektionen (EFT L 278, 1979, s. 19), i det omfang Kommissionen ikke har villet anerkende, at der påhviler EUGFL et beløb på 604 863 175 LIT vedrørende udbetaling af støtte til langfristede kontrakter om oplagring af vin for vinproduktionsåret 1971/1972.

2 Artikel 5, stk. 5, i Rådets forordning nr. 816/70 af 28. april 1970 om supplerende regler for den fælles markedsordning for vin (EFT 1979 I, s. 212) betinger ydelse af støtte til privat oplagring af indgåelsen af lang- eller kortfristede oplagringskontrakter. Ifølge samme bestemmelse gælder de langfristede kontrakter i mindst ni måneder, og efter bestemmelsens ændring ved Rådets forordning nr. 2504/71 af 22. november 1971 (EFT 1971 III, s. 838) må kontrakterne kun indgås mellem 16. december og 15. februar i et vinproduktionsår. Til gennemførelse af denne bestemmelse foreskriver artikel 8, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 1437/70 af 20. juli 1970 om lagerkontrakter for bordvin (EFT 1970 II, s. 410), at der ikke kan indgås kontrakt for en forud for dagen for kontraktafslutningen begyndende periode.

3 For vinproduktionsåret 1971/1972 åbnede Kommissionens forordning nr. 2837/71 af 27. december 1971 om ydelse af støtte til langfristet privat oplagring af visse bordvine (JO L 285, s. 78) mulighed for indgåelse af langfristede oplagringskontrakter for visse typer bordvine.

4 I løbet af den periode, i hvilken der kunne afsluttes langfristede kontrakter for det pågældende vinproduktionsår, udstedte Kommissionen forordning nr. 176/72 af 26. januar 1972 om ændring af forordning nr. 1437/70 (JO L 23, s. 20), der indeholdt følgende tilføjelser til forordning nr. 1437/70 's artikel 8, stk. 1:

»For oplagringskontrakter, for hvilke skriftlig ansøgning er tilgået det kompetente organ i perioden 1. december 1971 - 31. august 1972, løber kontraktens gyldighedsperiode uanset bestemmelserne i foregående afsnit fra modtagelsen af ansøgningen.

For oplagringskontrakter, for hvilke skriftlig ansøgning er tilgået det kompetente organ efter den 29. december 1971, gælder dog, at gyldighedsperioden tidligst løber fra et tidspunkt 30 dage før kontraktens afslutning« [1].

5 De udgifter, som nærværende sag angår, består af de støttebeløb, som Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (herefter benævnt AIMA) — der er det for indgåelse af oplagringskontrakter og udbetaling af støtte kompetente italienske interventionsorgan — udbetalte for langfristede oplagringskontrakter for bordvin i vinproduktionsåret 1971/1972. Kommissionen har i den anfægtede beslutning afvist at finansiere disse udgifter gennem EUGFL, efter at have konstateret, at de italienske myndigheder ikke havde overholdt reglerne for ydelse af den pågældende støtte, idet de havde indgået langfristede kontrakter efter den 15. februar 1972, hvilken dato angav fristen for indgåelse af disse kontrakter ifølge de relevante fællesskabsbestemmelser.

6 Til støtte for sin påstand har den italienske regering påberåbt sig tre anbringender, som vedrører henholdsvis begrundelsen i den anfægtede beslutning, fortolkningen af de relevante fællesskabsbestemmelser og beskyttelsen af den berettigede forventning. Domstolen skal først tage stilling til det andet anbringende.

7 Den italienske regering har anført, at den disposition, som den anser for den »formelle udformning« (stipulazione formale) af den med AIMA indgåede kontrakt, først kan ske efter afslutningen af en procedure, der omfatter forskellige faser: først den pågældendes indgivelse af ansøgning til provinsernes landbrugsinspektorater indeholdende alle de i forordning nr. 1437/70 nævnte oplysninger; dernæst det kompetente provinsinspektorats undersøgelser på stedet af oplysningernes rigtighed og inspektoratets oversendelse af sagen til AIMA; dernæst AIMA's udfærdigelse af betingelser og af et tilbud, der tilsendes ansøgeren med henblik på underskrivelse for notar. Regeringen erkender, at med hensyn til de omhandlede langfristede kontrakter er denne »formelle udformning« sket efter den 15. februar 1972.

1 — O.a.: Domstolens oversættelse.

8 Den italienske regering har imidlertid gjort gældende, at de pågældende kontrakter er blevet »indgået« mellem den 16. december 1971 og den 15. februar 1972, selv om den »formelle udformning« er sket senere. Til støtte herfor påberåber den sig almindelige kontraktregler, hvorefter en kontrakt er indgået i det øjeblik, der er overensstemmelse mellem de to parters vilje. Ved over for offentligheden at åbne adgang til afslutning af langfristede kontrakter på vilkår, som var fastsat i fællesskabsforordningerne, fremsatte interventionsorganerne et tilbud til offentligheden, som blev antaget af vinproducenterne ved indgivelsen af ansøgningerne.

9 Den italienske regering har erkendt, at efter ansøgningens indgivelse skal interventionsorganet undersøge en række oplysninger for at kontrollere, om ansøgningen opfylder de pågældende fællesskabsbestemmelsers krav, men den mener, at et negativt udfald af denne kontrolundersøgelse må betragtes som en resolutiv betingelse knyttet til en allerede indgået kontrakt.

10 Indledningsvis bemærkes, at støtten til langfristet oplagring af bordvin, som Kommissionen med rette har anført, har til formål i en situation med væsentlige overskudsmængder at muliggøre disse mængders fjernelse fra markedet fra begyndelsen af vinproduktionsåret og indtil den følgende vinhøst, navnlig for at stabilisere markederne. Kravet om, at indgåelse af langfristede kontrakter skulle ske i perioden 16. december - 15. februar i et vinproduktionsår, samt den for disse kontrakter fastsatte gyldighedsperiode på ni måneder, tjener dette formål. Begrebet kontraktens »afslutning« skal fortolkes på denne baggrund.

11 Det bemærkes endvidere, at de kontrolforanstaltninger og undersøgelser, som skal foretages af interventionsorganet — eller som her i sagen af provinsernes landbrugsinspektorater på det kompetente interventionsorgans vegne — har til formål at fastslå, om den af vinproducenten indgivne ansøgning opfylder fællesskabsbestemmelsernes vigtigste krav, og især om der er tale om bordvin af den i bestemmelserne omhandlede art, om den ansøgende vinproducent er ejer af den pågældende vin, og om denne er oplagret på fad.

12 Herefter kan begrebet kontraktens »afslutning« ikke fortolkes således, at der stiftes en ret til fællesskabsstøtte, allerede inden det er fastslået, om betingelserne for denne støtte er opfyldt. En sådan fortolkning ville nemlig medføre, at de nødvendige foranstaltninger til efterprøvelse af, om betingelserne var opfyldt, kunne finde sted under hele kontraktens gyldighedsperiode på ni måneder, eller endog efter kontraktens udløb.

13 Heraf følger, at der ikke grundlag for at sondre mellem kontraktens »afslutning« og »formelle udformning«. Artikel 9 i forordning nr. 1437/70, der bestemmer at kontrakten skal affattes skriftligt, afspejler i øvrigt det synspunkt, at kontrakten ikke er kommet i stand, førend den er udformet skriftligt efter interventionsorganets efterprøvelse af alle relevante spørgsmål. Den italienske regerings anbringende må derfor forkastes.

14 Den italienske regering har endvidere gjort gældende, at Kommissionens forordning nr. 176/72 åbnede adgang for indgåelse af langfristede kontrakter efter den 15. februar 1972. Den med denne forordning indførte retroaktive virkning ville være meningløs, hvis kontrakterne under alle omstændigheder skulle være afsluttet inden denne dato.

15 Denne argumentation kan ikke tiltrædes. Kommissionens forordning nr. 176/72 ændrede forordning nr. 1437/70's artikel 8, stk. 1, som alene omhandler påbegyndelsen af den frist på ni måneder, en kontrakt kan omfatte. Derimod berørte den skete ændring ikke den periode, inden for hvilken kontrakterne skulle indgås (tidsrummet 16. december - 15. februar), som er blevet fastlagt i Rådets forordninger, navnlig i forordning nr. 816/70 og forordning nr. 2504/71.

16 Det tredje anbringende vedrører beskyttelsen af den berettigede forventning. Den italienske regering har gjort gældende, at Kommissionen udstedte forordning nr. 176/72 af hensyn til de for AIMA opståede vanskeligheder, idet dette organ havde meddelt, at dets arbejde inden for området med oplagringskontrakter led under forsinkelser, navnlig på grund af det betragtelige tidsrum, der forløb fra ansøgningstidspunktet til den formelle udfærdigelse af kontraktdokumentet. Ifølge sagsøgeren gav Kommissionen således

indtryk af at imødekomme dette ønske ved at udstede forordning nr. 176/72, og den kan ikke senere under dække af formelle argumenter bestride gyldigheden i forhold til fællesskabsbestemmelserne af kontrakter, der formelt er indgået efter den 15. februar 1972.

17 Det fremgår af bemærkningerne ovenfor til det andet anbringende, at den af de italienske myndigheder fulgte praksis skyldtes en fejlagtig fortolkning af fællesskabsretten. I et sådant tilfælde er Kommissionen ikke forpligtet til at anerkende, at der påhviler EUGFL de på dette grundlag afholdte udgifter, medmindre den fejlagtige fortolkning kan tilregnes en af Fællesskabets institutioner.

18 Den italienske regering har for Domstolen oplyst, at den påberåbte begæring fra AIMA blev fremnsat mundtligt, samt at der ikke findes skriftligt materiale herom. Kommissionen har imidlertid overgivet Domstolen et referat af det 56. møde i Forvaltningskomiteen for Vin, der holdtes i december 1971, hvoraf det fremgår, at den italienske delegation anmodede om, at »datoen for kontrakternes gyldighed blev den samme som ansøgningsdatoen, og ikke nødvendigvis datoen for kontraktens afslutning«, da det italienske interventionsorgan var overbebyrdet med arbejde. Forordning nr. 176/72 imødekom denne anmodning ved at ændre begyndelsestidspunktet for kontrakternes ni måneders gyldighedsperiode.

19 Det fremgår af de anførte faktiske forhold, at den italienske regering ikke har godtgjort, at dens fejlagtige fortolkning af forordning nr. 176/72 kan tilregnes Kommissionens adfærd.

20 Endelig skal der tages stilling til anbringendet om manglende begrundelse i den anfægtede beslutning. I det omfang dette anbringende ikke angår fortolkningen af forordning nr. 176/72, hvilket spørgsmål allerede er gennemgået ovenfor, må det anses for uforeneligt med det forhold, at den italienske regering var snævert inddraget i beslutningens tilblivelse, og at den således kendte de grunde, ud fra hvilke Kommissionen ikke ville anerkende, at der påhvilede EUGFL det omstridte beløb.

21 Herefter, og navnlig når henses til, at der er tale om udfærdigelse af beslutninger vedrørende slutning af regnskaber, må begrundelsen i den anfægtede beslutning anses for tilstrækkelig.

22 Sagsøgte vil herefter være at frifinde.

Sagens omkostninger

23 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger; sagsøgeren har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. Sagsøgte frifindes.

2. Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans

O'Keeffe Bosco Touffait Due

Afsagt offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. januar 1981.

A. Van Houtte
Justitssekretær

P. Pescatore
Formand for anden afdeling
Fungerende præsident