FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 16. DECEMBER 1980 [1]

Høje Domstol.

Den tredje retssag, der opstod i forbindelse med afslutningen af regnskabet over de af medlemsstaterne i regnskabsåret 1973 afholdte udgifter, der er finansieret gennem garantisektionen under Den europæiske Udviklings- og Garantifond, angår de af Den italienske Republik fremlagte regnskaber over støtte til privat oplagring af vin.

De i Italien ansvarlige myndigheder for udbetaling af denne støtte har under den pågældende konto (6910) for regnskabsåret 1973 anmeldt udgifter på et beløb af 4 094 831 305 LIT; Kommissionen har imidlertid kun anerkendt et beløb på 3 401 690 025 LIT: differencen på 603 141 280 LIT skyldes en af Kommissionen foretaget korrektion, der er nærmere omtalt på s. 52 (kapitel 69: Vin) i »Udkast til sammenfattende rapport af 20. februar 1979 om konklusionerne af det forberedende arbejde i forbindelse med afslutning af regnskabet for EUGFL, garantisektionen, for regnskabsåret 1973«. Korrektionen blev indgående begrundet under nr. 2.3.7.1. Denne rapport blev forelagt Fondskomiteen, som blev hørt af Kommissionen, inden denne traf sin beslutning.

Den italienske Republik har nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning nr. 79/898 af 12. oktober 1970, som den fik meddelt den 18. oktober 1979, i det omfang beslutningen udelader et beløb på 604 863 175 LIT vedrørende udbetaling af støtte til langfristede oplagringskontrakter i årene 1971-1972. Det nævnte beløb svarer til de tidligere omtalte 603 141 280 LIT samt et beløb på 1 721 895 LIT, der er bogført som indtægt i 1974.

I — På denne baggrund kan anbringendet om manglende eller mangelfuld begrundelse, som sagsøgeren har gjort gældende under skriftvekslingen, men ikke under den mundtlige forhandling, ikke tiltrædes. Den italienske Republik blev i alle enkeltheder underrettet ikke alene om størrelsen af, men tillige om begrundelsen for de af Kommissionen foretagne fradrag. Den italienske Republik havde lejlighed til i sin skrivelse af 7. juli 1979 og i Fondskomiteens møde den 11. juli 1979 at tage stilling hertil i enkeltheder. Af samme grunde som de argumenter generaladvokat Capotorti fremførte i sit forslag til afgørelse i sag 819/79, Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen, må det første anbringende derfor forkastes.

II — For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen har fejlfortolket »fællesskabsreglerne inden for den fælles landbrugsordning« og disse reglers formål. Striden skyldes uenighed mellem Kommissionen og Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) — der i Italien er ansvarlig for udbetalingen af den af EUGFL's garanti-

1 — Oversat fra tysk.

sektion finansierede støtte — om spørgsmålet, hvornår langfristede oplagringskontrakter vedrørende vin skulle have været indgået, og hvilke handlinger, der skulle anses for »indgåelse« efter de i vinproduktionsåret 1971/1972 gældende fællesskabsregler.

1. Jeg skal til indledning gennemgå de relevante fællesskabsbestemmelser.

Ifølge artikel 5, stk. 5, andet afsnit, i Rådets forordning nr. 816/70 af 28. april 1970 om supplerende regler for den fælles markedsordning for vin (EFT 1970 I, s. 212) kan der kun ydes støtte til *langfristede* oplagringskontrakter på de betingelser, der er indeholdt i forordningens artikel 5, stk. 1, der med affattelsen i artikel 1 i Rådets forordning nr. 2722/71 af 20. december 1971 (EFT 1971 III, s. 872) har følgende ordlyd:

»1) Fremgår det for et vinproduktionsår af oplysningerne i prognosen, at de ved vinproduktionsårets begyndelse konstaterede disponible mængder bordvin overstiger det forventede samlede behov i det pågældende vinproduktionsår med mere end fire måneders forbrug, ydes der støtte til privat oplagring for så vidt angår bordvine, der nærmere skal bestemmes«.

De *langfristede kontrakter,* der skulle indgås for mindst ni måneder, og hvorom den foreliggende sag alene handler, kunne dernæst kun indgås i perioden 1. december — 31. januar i et vinproduktionsår (artikel 5, stk. 5, andet afsnit, i forordning nr. 816/70). Da imidlertid artikel 1 i Rådets forordning nr. 2504/71 af 22. november 1971 om ændring af forordning nr. 24 og forordning (EØF) nr. 816/70 om den fælles markedsordning for vin (EFT 1971 III, s. 838) rykkede datoen for opstillingen af prognosen til 10. december, ændrede forordningens artikel 2 samtidig de tidligere nævnte datoer til *perioden 16. december — 15. januar.*

Den 16. december er fristen for Rådets fastsættelse af den tærskelpris, som udløser interventionsordningen (udløsningspris) (artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 816/70). At datoen 15. februar ubetinget skal overholdes ses navnlig af, at indgåelsen af langfristede kontrakter allerede kan stoppes inden den 15. februar, »såfremt markedssituationens udvikling og særlig hyppigheden af oplagringskontrakternes afslutning berettiger dertil« (artikel 5, stk. 6, andet afsnit, litra a), i forordning nr. 816/70 som ændret ved Rådets forordning nr. 2504/71.

Uden hensyn til, om der var tale om kortfristede eller langfristede kontrakter, var det i artikel 8, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 1437/70 af 20. juli 1970 om lagerkontrakter for bordvin (EFT 1970 II, s. 410) oprindelig bestemt, at der ikke kunne afsluttes kontrakt for en periode, der løb fra et tidspunkt før kontraktafslutningens dato, således at den periode, hvor vinen skulle betragtes som oplagret, normalt ikke kunne *begynde* inden den dag, hvor kontrakten om vinen blev indgået, idet størrelsen af støtten skulle beregnes efter dage og hektoliter og for tidsrummet fra dagen før den kontraktmæssige oplagring indtil dagen for fraførslen fra lageret.

Denne grundsætning gælder imidlertid ikke længere undtagelsesfrit. I artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 436/71 af 26. februar 1971 om ændring af forordning (EØF) nr. 1437/70 om oplagringskontrakter for bordvin (EFT 1971 I, s. 93) og i artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 617/71 af 24. marts 1971 (EFT 1971 I, s. 148) blev reglerne i artikel 8 i forordning nr. 1437/70 ændret til, at for vinproduktionsåret 1970/71 og efter den 15. januar 1971 skulle en kontrakts gyldighedsperiode begynde den dag, den skriftlige ansøgning tilgik det kompetente organ. Imidlertid gjaldt for kontraktsansøgninger, der var indgivet inden den 15. januar 1971, og for hvilke der ikke var afsluttet kontrakt inden denne dato, at kontraktens gyldighedsperiode skulle begynde den 15. januar 1971.

I forordning nr. 2837/71 af 27. december 1971 om støtte til langfristet privat oplagring af visse bordvine (JO L 285, s. 78) bestemte Kommissionen, at der for bordvine af vintyperne R I, R II og A I samt bordvine, som økonomisk er nært forbundne med disse typer, i vinproduktionsåret 1971/72 kunne afsluttes langfristede oplagringskontrakter, som gjaldt for ni måneder. Efter at Rådets forordning nr. 2504/71 af 22. november 1971 havde flyttet det tidsrum, i hvilket der kunne afsluttes langfristede kontrakter, til perioden 16. december - 15. februar, gav Rådet — ud fra den betragtning, at producenterne i det løbende produktionsår havde vanskeligt ved at afveje, hvorvidt det var økonomisk formålstjenligt at afslutte kortfristede eller langfristede lagerkontrakter — i artikel 3 i forordning nr. 2837/71 tilladelse til undtagelsesvis (i perioden 16. december 1971 - 15. februar 1972) at indgå langfristede oplagringskontrakter vedrørende bordvin af vintyperne R I, R II og A I samt bordvine, som er økonomisk nært forbundne med disse vine, når de var omfattet af en kortfristet oplagringskontrakt, som var afsluttet i perioden 15. november - 30. december 1971. Inden forordningens udstedelse fremhævede formanden for Forvaltningskomiteen, der havde sagen til udtalelse den 22. december 1971, at foranstaltningen ikke ville danne præcedens.

Ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 176/72 af 26. januar 1972 om ændring af forordning (EØF) nr. 1437/70 om oplagringskontrakter for bordvin (JO L 23, s. 20) fik forordning nr. 1437/70's artikel 8, stk. 1, andet afsnit, (som affattet ved forordning nr. 617/7, hvis første afsnit bestemmer, at

»En kontrakt ... ikke [kan] indgås for et tidsrum, der begynder forud for dagen for kontraktsafslutningen«

følgende affattelse:

»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]

2. Med de her gennemgående bestemmelser som hjemmel ydede AIMA støtte til ca. 100 langfristede oplagringskon-

1 — O.a.: Domstolens oversættelse.

trakter og ansøgte om godtgørelse af disse udgifter.

Alle kontrakterne er indgået efter den 15. februar 1972, og én af dem er sågar dateret den 7. august 1973 ifølge den liste, som den italienske regering har fremlagt under sagen. Ca. 30 kontrakter omfatter dels en periode før den 15. februar, dels et tidsrum, der begynder med denne dato. For omtrent 60 kontrakters vedkommende begynder kontraktsperioden efter den 15. febraur 1972.

I starten antog AIMA, at oplagringsperioden begyndte at løbe fra kontraktens skriftlige nedfældelse, og ikke allerede fra det tidspunkt, hvor parternes vilje stemte overens. Senere blev det imidlertid de italienske myndigheders opfattelse, at Kommissionens forordning nr. 176/72 medførte, at også kontrakter om oplagringsstøtte, som først formelt var afsluttet efter den 15. februar 1972, også kunne komme i betragtning, når ansøgningen senest var fremkommet denne dato, fordi den pågældende lagerperiode i så fald begyndte på datoen for ansøgningens udfærdigelse eller i det mindste datoen for dens indgivelse.

a) Hertil skal før det første bemærkes, at artikel 1 i forordning nr. 176/72 skulle danne en undtagelse fra den i artikel 8, stk. 1, første afsnit, indeholdte hovedregel om oplagringskontrakternes *ikrafttræden,* og ikke fra det tidsrum, inden for hvilket kontrakterne skulle *indgås,* hvilket allerede fremgår af den i forbindelse med undtagelsesordningen valgte tilføjelse til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1437/70. Dette sidste ville i øvrigt slet ikke have været muligt for Kommissionen, da perioden 16. december - 15. februar, det eneste tidsrum, i hvilket der kunne indgås langfristede oplagringskontrakter, var indeholdt i artikel 5, stk. 5, i *Rådets* forordning nr. 816/70 som affattet ved artikel 2 i *Rådets* forordning nr. 2504/71. Disse bestemmelser, der hidrørte fra Rådet, ville og kunne Kommissionen på ingen måde ændre.

b) Jeg betragter det endvidere som et fornuftigt krav, at det ved udbetalingen af støtten relevante tidsrum i princippet ikke kan løbe fra et tidspunkt før kontraktens indgåelse. Det er givet, at en producent med hensyn til støtte kan komme i betragtning fra det tidspunkt, hvor han indgiver ansøgning; denne kan imidlertid ikke anses for at være imødekommet allerede ved indgivelsen, og da slet ikke på tidspunktet for udfærdigelsen. Det kan næppe kaldes hang til formaliteter, hvis man stiller krav om formel indgåelse af en kontrakt, som betingelse for udbetaling af støtte. Hverken fællesskabsbestemmelserne eller AIMA's almindelige gennemførelsesbeslutninger støtter sagsøgerens opfattelse.

Efter fællesskabsbestemmelserne, jf. artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1437/70 som affattet ved artikel 1 i forordning nr. 176/72, sondres der mellem ansøgningens skriftlige udfærdigelse, dens modtagelse hos det kompetente organ, organets imødekommelse af ansøgningen og (jf. forordningens artikel 15, stk. 1, litra b)) kontraktens ikrafttræden.

Der findes ingen kontraktsformular; ifølge forordningens artikel 9, stk. 1, skal kontrakten imidlertid mindst udfærdiges i to eksemplarer, hvoraf det ene er bestemt for producenten og det andet beholdes af interventionsorganet. I artikel 9, stk. 2, er endvidere anført de oplysninger, der kræves som et minimum, for at vinen kan identificeres.

Af alle disse forhold fremgår det, at kontraktsansøgningen kun pålægger en af parterne forpligtelser, nemlig AIMA, mens oplagringskontrakten er gensidig: udredelsen af støtten (artikel 9, stk. 2, litra b)) modsvarer (artikel 13) visse nærmere angivne, jf. navnlig artikel 9, stk. 2, litra c), forpligtelser for producenten.

Producenten kan kun indgå kontrakt om vin, som stadig er hans ejendom ved kontraktens indgåelse (artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1437/70). Den af kontrakten omfattede vinmængde skal mindst være på 100 hl (artikel 3, stk. 2, første afsnit). Uanset om der er tale om langfristede eller kortfristede kontrakter, forpligter producenten sig til i kontraktens gyldighedsperiode hverken at udbyde til salg, sælge eller omhælde til beholdere, der rummer mindre end 50 l (artikel 10). Støtten ydes kun for vin, som er oplagret i den aftalte periode. Ansøgningen om støtte er ikke tilstrækkelig til, at vinen automatisk betragtes som oplagret. I almindelighed begynder og ophører en kontrakt kun på de tidspunkter, hvor de aftalte betingelser er opfyldt.

AIMA — og igennem denne EUGFL — kan kun varetage sine interesser og kun påtage sig de forpligtelser, som påhviler organet såvel i relation til fællesskabsbestemmelserne som i relation til vindyrkerne og lagerejerne, hvis organet inden den kontraktsmæssige overtagelse af disse forpligtelser har kunnet kontrollere navnlig mængde, kvalitet og placering af den vin, der skal oplagres.

Om end det er svært at sikre sig, at den af kontrakten omfattede vin ikke allerede er blevet solgt inden kontraktens underskrivelse — uden at have forladt producentens lager — må det i det mindste være muligt at få fastslået, at den i producentens lager tilbageblevne vin ikke ændrer sig i oplagringsperioden. Hvordan skulle man imidlertid kunne fastslå dette, såfremt man ikke inden kontraktens udfærdigelse havde kontrolleret den oplagrede vins fysiske tilstedeværelse? Inden kontraktens afslutning kan producenten frit råde over sin vin og fylde denne om, i denne retning er hensigtserklæringer ikke tilstrækkelige. Kommissionen har anført — hvilket den italienske regering ikke har bestridt — at det er forekommet, at producenter har solgt deres vin i tiden mellem ansøgningens indgivelse og afslutningen af kontrakten.

Endelig må det kunne fastslås, at den pågældende vin opfylder de for oplagringsstøtte gældende betingelser. Det er nødvendigt med en identificering af vinen, således at interventionsorganet kan holde sig orienteret om enhver ændring i den oplagrede vin, og eksempelvis kan kontrollere, at den ikke inden for kontraktsperioden forberedes til afsætning.

Domstolen har udtalt, at en vis kontrol foretaget af interventionsorganerne — i det foreliggende tilfælde AIMA og provinsinspektionerne vedrørende landbruget — er nødvendige ved afgørelsen af, »i hvilket omfang en forøgelse af oplagringsstederne kan bringe effektiviteten af kontrollen i fare eller fordyre omkostningerne herved uden hensyntagen til de forfulgte mål, således at denne forøgelse kan begrunde et afslag på at afslutte en oplagringskontrakt« (jf. dom af 28. juni 1979 i sag 233/78, Lentes mod Forbundsrepublikken Tyskland, Sml. 1979, s. 2305, på s. 2314).

Kontraktens formelle indgåelse er således det nødvendige bevis for, at der rent faktisk er foretaget en kontrol, hvorefter det har kunnet fastslås, at der kan ydes støtte vedrørende den pågældende vin; først med kontraktens indgåelse ligger producentens og interventionsorganets respektive rettigheder og pligter fast. Den formelle indgåelse af oplagringskontrakten skal således finde sted inden for fristen i artikel 5, stk. 5, andet afsnit, i Rådets forordning nr. 816/70 som affattet ved artikel 2 i Rådets forordning nr. 2504/71, for at oplagringen kan være støtteberettiget.

III — Den italienske regering har endelig gjort gældende, at der foreligger en krænkelse af grundsætningen om beskyttelse af den berettigede forventning.

Jeg har allerede omtalt, at langfristede oplagringskontrakter givetvis ikke med støtte i en analogi til Kommissionens forordning nr. 176/72 og i strid med den udtrykkelige ordlyd af Rådets forordning nr. 816/70 kan anses for indgået inden den 15. februar, fordi kontraktsansøgningen var indgivet inden denne dato.

Selv om forordning nr. 176/72 også tillod undtagelser i større omfang, end det der gjaldt i vinproduktionsåret 1970/1971 (forordningerne nr. 436/71 og nr. 617/71), så kunne de italienske myndigheder dog ikke heraf slutte, at de for eftertiden kunne tage hensyn til kontrakter, som rent faktisk var indgået efter den 15. februar.

Selv om man forudsætter, at den italienske delegation ved Fondskomiteens møde den 22. december 1971 spurgte, om dagen for kontrakternes ikrafttræden generelt kan være dagen for kontraktsansøgningen, og ikke for kontraktsafslutningen — dette skulle efter delegationens opfattelse have været tilfældet i det foregående vinproduktionsår, hvilket jeg imidlertid betragter som fejlagtigt, allerede efter ordlyden af forordning nr. 436/71 — så fremgik det imidlertid klart af forordning nr. 176/72, som blev resultatet af det pågældende møde, at spørgsmålet i hvert fald for så vidt angår *langfristede* kontrakter, og når bortses fra forordningens begrænsede undtagelser, må besvares benægtende.

Det påhvilede de italienske organer at overvinde de vanskeligheder, som havde ført til, at de fik indrømmet denne undtagelse. Fællesskabsmyndighederne har ofte kritiseret de italienske myndigheder for den forsinkelse, hvormed de udbetaler denne fællesskabsstøtte; disse forsinkelser kan imidlertid ikke afhjælpes derved, at udbetalingen allerede sker, inden de i fællesskabsretten fastsatte betingelser for støttens ydelse er opfyldt. I hvert fald kan den forkerte fortolkning af fællesskabsreglerne, som ligger til grund for de italienske myndigheders anvendelse af disse regler, ikke lægges Fællesskabet til last.

IV — Sammenfattende foreslår jeg, at sagsøgte frifindes og at Den italienske Republik pålægges at betale sagens omkostninger.