FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 7. juli 1989 *

Høje Domstol.

A — Indledning

1. De forenede sager, jeg skal behandle i dag, vedrører afslutningen af regnskaberne vedrørende Den Europæiske Udviklings- og Garantifond, Garantisektionen, (EUGFL) for regnskabsårene 1983, 1984 og 1985. Den Italienske Republik har anlagt sag til prøvelse af Kommissionens beslutninger om afslutning af regnskaberne i de nævnte regnskabsår.

2. I sag 258/87 har sagsøgeren nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning af 19. juni 1987 om afslutningen af de af Den Italienske Republik forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1983, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond [1]. I sagerne 337 og 338/87 har Den Italienske Republik nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutninger af 18. august 1987 vedrørende afslutningen af regnskaberne for regnskabsårene 1984 og 1985 [2].

3. Sagerne er anlagt til prøvelse af Kommissionens afvisning af at lade EUGFL finansiere udgifter i forbindelse med salg af skummetmælkspulver fra offentlige lagre, forarbejdning af appelsiner og citroner og særlige prolongationspræmier inden for fiskerisektoren. Der er nærmere tale om følgende beløb:

a) salg af skummetmælkspulver fra offentlige lagre:

— i sag 258/87: 6 905 742 049 og 1 350 568 120 LIT i regnskabsåret 1983,

— i sag 337/87: 1 139 642 880 og 1 720 264 000 LIT i regnskabsåret 1984,

— i sag 338/87: 2 024 919 600 og 6 305 824 900 LIT i regnskabsåret 1985,

b) omregningskursen ved forarbejdning af appelsiner og citroner:

— i sag 258/87: 2 824 069 LIT i regnskabsåret 1983,

— i sag 337/87: 5 515 101 163 og 1 080 936 168 LIT i regnskabsåret 1984,

— i sag 338/87: 567 423 720 og 34 814 210 LIT i regnskabsåret 1985,

* Originalsprog: tysk.

1 — EFT 1983, L 195, s. 40.

2 — EFT 1987, L 262, s. 23 og 35.

c) særlig prolongationspræmie inden for fiskerisektoren:

— i sag 258/87: 101 983 620 LIT i regnskabsåret 1983,

— i sag 337/87: 155 417 885 LIT i regnskabsåret 1984,

— i sag 338/87: 196 711 020 LIT i regnskabsåret 1985.

4. Til støtte for påstandene har Den Italienske Republik anført, at der er tale om myndighedsmisbrug, manglende begrundelse samt tilsidesættelse af artiklerne 1, 3 og 5 i Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 [3] og af artikel 8 i Kommissionens forordning nr. 1723/72 af 26. juli 1972 [4].

5. Sagsøgeren har nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutninger om afslutning af regnskaberne for regnskabsårene 1983, 1984 og 1985, for så vidt Kommissionen herved afviste at lade EUGFL finansiere de omtvistede beløb.

6. Påstandene er nærmere følgende:

i sag 258/87:

— Kommissionens beslutning 87/368 af 19. juni 1987 om afslutning af de af Den Italienske Republik forelagte regnskaber over udgifterne for regnskabsåret 1983 annulleres, for så vidt Kommissionen herved afviste at lade EUGFL finansiere beløb på 6 905 742 049, 1 350 568 120, 2 824 069 og 101 983 620 LIT (i alt 8 361 117 858 LIT); subsidiært kendes fonden af de anførte grunde pligtig at dække en mindre beløb efter Domstolens skøn;

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

i sag 337/87:

— Kommissionens beslutning 87/468 af 18. august 1987 om afslutning af de af Den Italienske Republik forelagte regnskaber over udgifterne for regnskabsåret 1984 annulleres, for så vidt Kommissionen herved afviste at lade EUGFL finansiere beløb på 1 139 642 880, 1 720 264 000, 5 515 101 163, 1 080 936 168 og 155 417 885 LIT (i alt 9 611 362 096 LIT); subsidiært kendes fonden af de anførte grunde pligtig at dække et mindre beløb efter Domstolens skøn;

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

i sag 337/87:

— Kommissionens beslutning 87/469 af 18. august 1987 om afslutning af de af Den Italienske Republik forelagte regnskaber over udgifterne for regnskabsåret 1985 annulleres, for så vidt Kommissionen herved afviste at lade EUGFL finansiere beløb på 2 024 919 600, 6 305 824 900, 567 423 720, 34 814 210 og 196 711 020 LIT (i alt 9 129 693 450 LIT); subsidiært kendes fonden af de anførte grunde pligtig at dække en mindre beløb efter Domstolens skøn;

3 — EFT 1970 I, s. 196.

4 — EFT 1972 Specialudgave III, s. 110.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

7. I hver af de tre sager har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse;

— Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

8. Med hensyn til de faktiske omstændigheder og parternes argumenter skal jeg tillade mig at henvise til retsmøderapporten. Jeg vil kun gentage de faktiske omstændigheder i det omfang det er nødvendigt som begrundelse for mit forslag til afgørelse.

B — Diskussion

I — *Salg af skummetmælkspulver fra offentlige lagre*

a) *Stempling af sækkene*

9. Det er kun for regnskabsåret 1983, at parterne er uenige om spørgsmålet om refusion af udgifterne ved salg af skummetmælkspulver fra offentlige lagre på grund af stempling af sækkene i henhold til artikel 15 i Kommissionens forordning nr. 368/77 af 23. februar 1977 [5] og artikel 7 i Kommissionens forordning nr. 443/77 af 2. marts 1977 [6]. De nævnte artikler bestemmer: »på de sække, der indeholder det skummetmælkspulver, som leveres af interventionsorganer, skal med typer af mindst én cm's højde anføres en eller flere af følgende påskrifter: 'til denaturering [forordning (EØF) nr. 368/77]', ... 'til denaturering [forordning (EØF) nr. 443/77]', ...«.

10. Kommissionen har afvist at lade beløbet på 6 905 742 049 LIT finansiere, idet de forpligtelser, der er fastsat i artikel 15 i forordning nr. 368/77 og i artikel 7 i forordning nr. 443/77, ikke er opfyldt forskriftsmæssigt. Den italienske regering har anført, at mistanken om, at stemplingen ikke er foretaget, først og fremmest skyldes, at der ikke er fremsat anmodning om finansiering af udgifterne til stempling. De undersøgelser, der herefter blev sat i gang, har underbygget mistanken. Under en inspektionsrejse i maj 1986 havde de italienske myndigheder forklaret, at de ikke havde stemplet sækkene, da de tyske myndigheder allerede havde gjort det. Eftersom skummetmælkspulveret stammede fra de tyske interventionsorganer, bar sækkene, således som fastsat i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2254/82 [7], påskriften »latte scremato in polvere ad uso zootecnico in Italia«.

11. Ved telex af 17. juni 1986 [8] anmodede sagsøgte sagsøgeren om at fremkomme med nærmere oplysninger vedrørende spørgsmålet om stempling ved det møde mellem parterne, der var fastsat til den 26. juni 1986. Telexet blev ikke fremsendt formelt, men ifølge Kommissionen overgivet en embedsmand fra det italienske landbrugsministerium. Sagsøgeren har bemærket, at den

5 — Kommissionens forordning nr. 368/77 af 23. februar 1977 om salg ved licitation af skummetmælkspulver til svine- og fjerkræfoder (EFT 1977, L 52, s. 19).

6 — Kommissionens forordning nr. 443/77 af 2. marts 1977 om salg til fastsat pris af skummetmælkspulver til svine- og fjerkræfoder og om ændring af forordningerne nr. 1687/76 og 368/77 (EFT 1977, L 58, s. 16).

7 — Kommissionens forordning nr. 2254/82 af 13. august 1982 om gennemførelsesbestemmelser for overførsel af skummetmælkspulver til det italienske interventionsorgan fra interventionsorganerne i andre medlemsstater (EFT 1982, L 240, s. 9).

8 — Bilag 1 til svarskriftet.

nævnte telexmeddelelse kun var et udkast[9]. Sagsøgeren har tilføjet, at såfremt telexmeddelelsen var blevet fremsendt formelt, måtte det antages, at dette under alle omstændigheder først har kunnet ske efter den 23. juni 1986, idet telexmeddelelsen af 23. juni 1986 (nr. 260224/3-G4)[10], som indeholder dagsordenen for mødet mellem parterne den 26. juni 1986, udtrykkeligt indeholder oplysning om, at der vil blive fremsendt særskilt telexmeddelelse vedrørende spørgsmålet om mærkning af skummetmælkspulveret fra offentlige lagre.

12. Den 17. juni 1986 udstedte Kommissionen under henvisning til artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 1723/72[11], som affattet ved forordning nr. 422/86[12], en beslutning rettet til medlemsstaterne, hvori den fastsatte den 15. juli 1986 som seneste frist for fremsendelse af de supplerende oplysninger, der er nødvendige med henblik på afslutning af regnskaberne for regnskabsåret 1983. Beslutningen meddeltes medlemsstaterne den følgende dag.

13. Den 26. juni 1986[13], umiddelbart efter mødet mellem parterne, anmodede Kommissionen om særdeles detaljerede supplerende oplysninger vedrørende de udgifter, der skulle finansieres i henhold til forordningerne nr. 368/77 og 443/77. I skrivelsen nævntes ikke spørgsmålet om stempling af sækkene.

14. I telexmeddelelsen af 8. juli 1986 (nr. 280005/3-G4)[14], hvori Kommissionen sammenfattede resultaterne af mødet mellem parterne den 26. juni 1986, anførtes med hensyn til spørgsmålet om stempling af sækkene med skummetmælkspulver, at Kommissionen fortsat afventede det bebudede skriftlige svar.

15. I den sammenfattende rapport af 15. august 1986 om resultaterne af kontrollen i forbindelse med afslutningen af regnskaberne for regnskabsåret 1983[15] hedder det[16], at sække med skummetmælkspulver ikke var mærket ved udlagringen fra interventionsorganerne. Efter indgående forklaringer vedrørende spørgsmålet om kontrol med denatureringen samt analyserne henvises der i rapporten, under afsnit c)[17], til, at mærkning skal foretages, og der henvises til den relevante bestemmelse. Sammenfattende hedder det i rapporten, at finansieringen af denatureret skummetmælkspulver, som har været underlagt en løbende kontrol uden analyse, samt af de mængder denatureret skummetmælkspulver, eller skummetmælkspulver, som er tilsat en foderblanding på et andet sted end oplagringsstedet, derfor må afvises[18]. Da de nødvendige oplysninger for beregning af de afviste beløb ifølge rapporten ikke er kendte, er de anmeldte udgifter vedrørende forordningerne nr. 368/77 og 443/77 ikke medtaget ved regnskabsafslutningen for at denne ikke skal blive forsinket. I ændringen af den sammenfattende rapport af 15. oktober 1986[19] har Kommissionen fastholdt den foreløbige beslutning om ikke at tage de udgifter i betragtning, der er anmeldt vedrørende forordningerne nr. 368/77 og 443/77.

16. Ved endnu en telexmeddelelse af 17. oktober 1986[20] anmodede Kommissionen om helt nøjagtige oplysninger med henblik på anvendelse af forordningerne nr. 368/77

9 — Bilag 16 til replikken.

10 — Bilag 15 til replikken.

11 — Kommissionens forordning nr. 1723/72 af 26. juli 1972 om regnskabsafslutning for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT 1972 Specialudgave III, s. 110).

12 — Kommissionens forordning nr. 422/86 af 25. februar 1986 om ændring af forordning nr. 1723/72 om regnskabsafslutning for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT 1986, L 48, s. 31).

13 — Bilag 17 til replikken.

14 — Bilag 18 til replikken.

15 — Bilag 3 til stævningen.

16 — Se rapportens s. 67.

17 — Se rapportens s. 68.

18 — Se under afsnit d), s. 69.

19 — Bilag 4 til stævningen.

20 — Bilag 6 til stævningen.

og 443/77. Problemet vedrørende stempling af sækkene nævntes imidlertid ikke. Som svar på telexmeddelelsen udarbejdede sagsøgeren en note[21], dateret den 27. oktober 1986, som indeholdt de ønskede oplysninger, og hvori det endvidere meddeltes, at den foreskrevne mærkning var foretaget hver gang, produktet fysisk forlod oplagringsstedet.

17. På grundlag af de således fremsendte oplysninger ændrede sagsøgte på ny den sammenfattende rapport den 12. november 1986[22]. Heri besluttede Kommissionen at afvise finansiering af beløb på henholdsvis 6 905 742 049 LIT på grund af manglende stempling og 1 350 568 120 LIT på grund af manglende analyser. De nævnte beregninger var grundlaget for den beslutning, Kommissionen traf den 19. juni 1987, og som er genstand for det foreliggende annullationssøgsmål.

18. Sagsøgeren er af den opfattelse, at fristen for fremsendelse af supplerende oplysninger med henblik på afslutningen af regnskaberne for 1983, som var fastsat til den 15. juli 1986, ikke kan bringes i anvendelse med hensyn til spørgsmålet om stempling af sækkene. Ifølge sagsøgeren er fristen tværtimod stiltiende blevet ophævet, hvilket fremgår af telexmeddelelsen af 8. juli 1986, af den sammenfattende rapport af 15. august 1986 samt af dokumentet om ændring af rapporten af 15. oktober 1986.

19. Sagsøgte har heroverfor anført, at fristen den 15. juli 1986 er en forældelsesfrist. De supplerende oplysninger, der var nødvendige med henblik på beregningen af de beløb, der skulle godtgøres, var nøjagtigt angivet, og materielt var beslutningen allerede truffet i forbindelse med udarbejdelsen af den sammenfattende rapport af 15. august 1986. Ifølge sagsøgte var der kun diskussion om, hvilke mængder skummetmælk, der var denatureret på oplagringsstedet, og hvilke mængder, der var denatureret andetsteds.

20. Spørgsmålet om, hvorvidt udgifterne på grund af den manglende stempling med rette er nægtet finansieret, afhænger af, om der gyldigt var fastsat en frist til den 15. juli 1986, om der er tale om en forældelsesfrist, og om fristen i bekræftende fald ikke er forlænget, hverken udtrykkeligt eller stiltiende.

21. Udgangspunktet er, at i henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1723/72 skal de dokumenter, der er nødvendige med henblik på den årlige afslutning af regnskaberne, være Kommissionen i hænde senest den 31. marts det år, som efterfølger det regnskabsår, i hvilket de pågældende udgifter er blevet udbetalt. For regnskabsåret 1983 burde de nødvendige dokumenter således have været tilstillet Kommissionen allerede den 31. marts 1984.

22. Typisk er der i forbindelse med drøftelserne om afslutning af de enkelte regnskaber en heftig udveksling af oplysninger og synspunkter mellem den pågældende medlemsstat og Kommissionen. Tidligere strakte disse drøftelser sig undertiden over flere år. På baggrund af, at det er nødvendigt at nå frem til en endelig afslutning, uden at der herved vilkårligt sker en udelukkelse af enkelte poster, indsattes der ved forordning nr. 422/86 følgende stk. 3 i artikel 1 i forordning nr. 1723/72:

»Der kan tilstilles Kommissionen supplerende oplysninger indtil et endeligt tidspunkt, som denne fastsætter, især under hensyntagen til det arbejdsmæssige omfang,

21 — Bilag 7 til stævningen.

22 — Bilag 5 til stævningen.

der måtte være nødvendigt for tilvejebringelse af de omhandlede oplysninger. I mangel af fremsendelse inden for den af Kommissionen fastsatte frist fastsætter denne sin beslutning på grundlag af den information, som den er i besiddelse af på det endelige tidspunkt, der er fastsat, bortset fra tilfælde, hvor en forsinket fremsendelse af oplysninger sker på grund af særlige omstændigheder.«

23. I henhold til nævnte bestemmelse, som udstedtes i februar 1986, traf Kommissionen den 17. juni beslutning om, at de supplerende oplysninger med henblik på afslutning af regnskaberne for 1983 skulle fremsendes senest den 15. juli 1986 [23]. Sagsøgeren er i øvrigt ikke fremkommet med bemærkninger om, at fristen ikke er gyldigt fastsat. Ifølge sagsøgeren blev det under forhandlingerne om indførelse af en forældelsesfrist aftalt, at fristen ikke kunne udløbe forud for afslutningen af de sædvanlige drøftelser. Vel blev fristen fastsat den 17. juni 1986, men mødet var fastsat til den 26. juni 1986 og fandt faktisk sted på det tidspunkt. Fristen udløb kun tre uger senere, nemlig den 15. juli 1986. Fastsættelsen af fristen kan derfor ikke give anledning til betænkeligheder.

24. Med hensyn til spørgsmålet om stempling var valget af dato i øvrigt ikke urimelig. Siden inspektionsrejsen i maj 1986, det vil sige på et tidspunkt, hvor det pågældende regnskabsår allerede havde været afsluttet i over tre år, vidste sagsøgeren, at der var tvivl med hensyn til, i hvilket omfang stempling faktisk var foretaget.

25. I telexmeddelelsen af 17. juni blev sagsøgeren udtrykkeligt anmodet om at fremkomme med yderligere oplysninger på det punkt. Selv om sagsøgeren måtte have ret i, at der i første omgang kun blev fremsendt et udkast til telex, burde det dog senest ved fremsendelsen af den endelige version af telexet, nemlig umiddelbart inden mødet den 26. juni 1986, have stået sagsøgeren klart, at såfremt der ikke fremkom yderligere oplysninger eller beviser, ville det pågældende beløb blive afvist fra finansiering. Det må antages, at spørgsmålet i det mindste er blevet berørt på mødet mellem parterne den 26. juni 1986. Dette fremgår af telexet af 8. juli 1986, som sagsøgeren selv har omtalt, og hvori sagsøgte opfordrede sagsøgeren til skriftligt at fremkomme med de ønskede oplysninger. Telexet af 8. juli 1986 kan i øvrigt ikke fortolkes således, at sagsøgte har villet fortsætte forhandlingerne om det problem i det uendelige. I telexet angives dels de emner, der er berørt på mødet, og derudover bekræfter det de oplysninger, der er lovet fremsendt, og for så vidt kan det også betragtes som en påmindelse inden udløbet af fristen den 15. juli 1986.

26. Det er ikke bestridt, at der ikke blev fremsendt oplysninger inden fristens udløb den 15. juli 1986. Spørgsmålet om stempling af sækkene havde derfor kun kunnet være genstand for videre drøftelser, såfremt det udtrykkeligt eller stiltiende fortsat blev behandlet af sagsøgte.

27. Det fremgår ikke af nogen af de dokumenter, der er fremlagt i sagen, og som er dateret efter den 15. juli 1986, at sagsøgte fortsat har villet drøfte spørgsmålet om stempling af sækkene. Hverken den sammenfattende rapport af 15. august 1986 eller ændringerne heraf kan føre til noget andet resultat. Først og fremmest er forholdet det, at den sammenfattende rapport af 15. august 1986 er udarbejdet en måned efter udløbet af fristen, der om fornødent kunne være bragt til at løbe igen.

23 — Beslutning K(86) 1067 end., bilag 2 til svarskriftet.

28. En sådan genåbning af fristerne måtte imidlertid klart og utvetydigt kunne udledes af dokumentet. Dette er ikke tilfældet. I forbindelse med bemærkningerne vedrørende forordningerne nr. 368/77 og 443/77 fastslås det først og fremmest, at sækkene ikke var mærket ved udlagringen fra interventionsorganet [24]. Under afsnit c) gentages det, at der i henhold til de nævnte forordninger består en forpligtelse til mærkning. Endelig hedder det under afsnit d), at kun beregningen af de beløb, der er afvist fra finansiering, ikke kan foretages. Da de i den forbindelse nødvendige oplysninger endnu ikke er kendte, er de beløb, der kunne godtgøres i henhold til forordningerne nr. 368/77 og 443/77, ifølge dokumentet ikke medtaget for at undgå, at afslutningen af regnskaberne i det hele vil blive forsinket.

29. Det fremgår imidlertid af sagen som helhed, at dokumenterne kun er ufuldstændige for så vidt angår punkterne »løbende kontrol uden analyser« og »skummetmælkspulver til denaturering eller tilsætning« andre steder end i interventionsorganets lokaler. Selv for disse posters vedkommende var den materielle beslutning om, hvilke beløb der ikke skulle finansieres, allerede truffet. Kun de yderligere oplysninger, der var nødvendige med henblik på den konkrete beregning af, hvilke beløb der skulle godtgøres, manglede fortsat.

30. Ændringen af den sammenfattende rapport, dateret den 15. oktober 1986, kan ikke føre til et andet synspunkt. Med hensyn til spørgsmålet om »mærkning af sækkene« foretoges der ingen ændring.

31. Ved telex af 17. oktober 1986 anmodede sagsøgte på ny sagsøgeren formelt og særdeles detaljeret om at fremsende de oplysninger, der endnu manglede med henblik på beregningen af beløbene. Som svar på telexet tog sagsøgeren for første gang efter den 15. juli 1986 og uopfordret stilling til posten mærkning af sækkene. I øvrigt fremkom sagsøgeren med de endnu manglende oplysninger.

32. På grundlag af den dokumentation, der således i mellemtiden var fuldstændig, beregnede sagsøgte de beløb, der kunne godtgøres, og udelukkede ved den anden ændring af den sammenfattende rapport, dateret den 12. november 1986, den omtvistede post på grund af, at sækkene ikke var mærket.

33. Da den forældelsesfrist, der var udløbet den 15. juli 1986, hverken var forlænget udtrykkeligt eller stiltiende, er udgifterne vedrørende denatureret skummetmælkspulver efter min opfattelse med rette afvist fra finansiering på grund af manglende stempling af sækkene.

b) *Manglende analyse af det denaturerede skummetmælkspulver*

34. Problemet med hensyn til denatureret skummetmælkspulver vedrører afslutningen af regnskaberne for 1983, 1984 og 1985.

35. Sagsøgeren har i første række gjort gældende, at den kemiske analyse af det denaturerede produkt, hvorved det skal fastslås, at de tilsatte stoffer er ensartet fordelt, ikke er obligatorisk. Ifølge sagsøgeren følger en sådan forpligtelse ikke af artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 368/77. Heller ikke i afsnit 3, punkt D, i bilag I til forordningen er det fastsat, at en sådan analyse skal foretages i hvert enkelt tilfælde.

24 — Se s. 67.

36. Sagsøgte har heroverfor anført, at det fremgår af ordlyden af afsnit 3, punkt D, i bilaget til forordning nr. 368/77, at der skal foretages en analyse. Efter sagsøgtes opfattelse er en analyse et led i den kontrol, der er fastsat i forordningens artikel 16. Hvis det ikke forholdt sig således, ville den bindende karakter af bestemmelserne i bilaget være uden mening.

37. Sagsøgeren har dernæst gjort gældende, at de pågældende analyser på anmodning af firmaet Zoovit er blevet gennemført af laboratoriet Itrapac SpA, Crotone, med henblik på mærkningen af produktet. Laboratoriet har ifølge sagsøgeren bekræftet, at den anvendte forarbejdningsmetode betød, at der kunne opnås optimale fordelingsresultater. Det fremgår imidlertid entydigt af de bevismidler, sagsøgeren har fremlagt[25], at der ikke var fremsat anmodning om at få foretaget de pågældende analyser, hvis formål det er at fastslå, at de tilsatte stoffer er ensartet fordelt, og at analyserne derfor heller ikke er gennemført.

38. Ved besvarelsen af det i sagen foreliggende retsspørgsmål er det således alene afgørende, om den analyse, hvorved fordelingsresultaterne skal fastslås, er obligatorisk.

39. Retsgrundlaget for den kontrol, som den omtvistede analyse er en del af, findes i artikel 16 i forordning nr. 368/77, sammenholdt med forordningens artikel 6 og bilaget til forordningen, samt i artikel 8 i forordning nr. 443/77, hvori der blot henvises til de materielle bestemmelser i artikel 16, stk. 1 og 2, i forordning nr. 368/77.

25 — Bilag 12 til stævningen.

40. Artikel 16 i forordning nr. 368/77 bestemmer:

»1. Denatureringen af skummetmælkspulveret eller dets direkte tilsætning til foder i henhold til artikel 6, stk. 1, første eller andet led, skal finde sted inden fire måneder efter den dato, hvor den i artikel 14, stk. 2, nævnte overtagelse har fundet sted.

2. Den pågældende medlemsstats kompetente myndighed drager omsorg for kontrollen med denatureringen eller den direkte tilsætning, idet den supplerer bogføringskontrollen med kontrol på stedet. I tilfælde af direkte tilsætning kan kontrollen gennemføres ved hyppige uanmeldte inspektioner.

...

Sker denatureringen ved direkte tilsætning efter artikel 6, stk. 1, andet led, afholdes de dermed forbundne kontrolomkostninger af den pågældende virksomhed. Disse omkostninger fastsættes skønsmæssigt til 2 RE / t skummetmælkspulver, og udgør mindst 30 RE pr. kontroldag, såfremt det drejer sig om løbende fysisk kontrol.

...«

Den her relevante del af artikel 6, hvortil der henvises, har følgende ordlyd:

»1. En bydende kan kun deltage i licitationen, såfremt han skriftligt forpligter sig til:

— selv at denaturere skummetmælkspulveret eller lade det denaturere efter en af de formler, der er anført i afsnit 1 i bilaget, under overholdelse af de forskrifter, som er fastsat i afsnit 3 i bilaget, denatureringen skal ske i en denatureringsvirksomhed, der er godkendt i henhold til artikel 7,

— at denaturere skummetmælkspulveret ved direkte tilsætning til foder under de betingelser, der er fastsat i artikel 8 og afsnit 2 i bilaget, under overholdelse af forskrifterne i afsnit 3 i bilaget.

...«

Bilagets afsnit 3 har overskriften:

»Generelle forskrifter for denaturering og tilsætning.«

I punkt D hedder det:

»De produkter, der tilsættes skummetmælkspulveret efter formlerne i stk. 1 skal være fordelt, således at to prøver på 50 g hver, der udtages tilfældigt af et parti på 25 kg, ved en kemisk bestemmelse skal give samme resultat inden for de fejlgrænser, som den anvendte analysemetode tillader.

Ved kontrol af denatureringen gælder de bestemmelser, der er fastsat i henhold til Rådets direktiv 70/373/EØF af 20. jul 1970 om indførelse af fællesskabsprøveudtagningsmåder og -analysemetoder for så vidt angår den officielle kontrol med foderstoffer.«

41. Artikel 16 i forordning nr. 368/77 giver ikke yderligere oplysninger om, hvad det er, der skal kontrolleres. Kun står det fast, at der skal foretages såvel en bogføringskontrol som en fysisk kontrol. Kontrollens genstand og omfang fremgår af artikel 6 i forordning nr. 368/77, sammenholdt med bilaget til forordningen.

42. Spørgsmålet er herefter, om der af selve bilaget kan udledes en retlig forpligtelse med hensyn til kontrollens art og omfang. Opbygningen af bilaget tyder på det modsatte. I bilaget er angivet de formler, hvorefter der kan denatureres [26], eller fastsat forholdet mellem de forskellige stoffer i tilfælde af direkte tilsætning [27]. Endelig indeholder bilagets afsnit 3 en række kvalitative krav, som skummetmælkspulveret skal opfylde. Forskellene afhænger af den valgte denatureringsformel.

43. Når der foretages kontrol, skal produktet naturligvis være i overensstemmelse med bestemmelserne i bilaget. Efter min opfattelse er bilaget da også bindende i det omfang, således som hævdet af sagsøgte. Det kan imidlertid ikke udledes af bilaget, hvor omfattende og detaljeret kontrollen skal være.

26 — Bilagets afsnit 1.
27 — Bilagets afsnit 2.

44. Dette gælder også for bilagets afsnit 3, punkt D. Bestemmelsen må opfattes som et kvalitativt krav i den forstand, at såfremt der foretages en analyse af stikprøver, skal den ensartede fordeling af de tilsatte stoffer opfylde kriterierne i nævnte bestemmelse. Allerede udtrykket »stikprøver« viser, at der i hvert fald ikke er tale om en analyse, der skal foretages regelmæssigt. Men af bestemmelsen kan det heller ikke udledes, at der generelt består en retlig forpligtelse til overhovedet at foretage netop sådanne analyser.

45. Til nød ville en sådan retlig forpligtelse kunne udledes af bestemmelsens andet punktum, idet der heri henvises til Rådets direktiv 70/373/EØF af 20. juli 1970. En nærmere gennemgang af nævnte direktiv viser imidlertid, at dette også kun er et instrument, hvorved der søges indført ensartede kontrol- og analysemetoder, og at det kun er en bemyndigelsesbestemmelse, hvorved det sikres, at de kontrolforanstaltninger, der er fastsat i andre EF-retsakter, kan gennemføres efter den ensartede måde, der bestemmes af medlemsstaterne [28].

46. De gældende EF-retsakter indeholder således ikke yderligere oplysninger om omfanget og hyppigheden af de krævede analyser. Da de ikke er præcise, kan de ikke antages at indebære en retlig forpligtelse. Kommissionen kunne derfor ikke med rette afvise kontroludgifterne fra finansiering på grund af manglende analyser i henhold til bilagets afsnit 3, punkt D. På dette punkt bør sagsøgerens påstand derfor efter min opfattelse tages til følge.

28 — Jfr. artiklerne 1 og 2 i Rådets direktiv 70/373/EØF af 20. juli 1970 om indførelse af fællesskabsprøveudtagningsmåder og -analysemetoder for så vidt angår den officielle kontrol med foderstoffer (EFT 1970 II, s. 471).

II — *Omregningskursen ved forarbejdning af appelsiner og citroner*

47. Parternes uenighed med hensyn til, hvilken omregningskurs der skal anvendes, skyldes, at ved afgørelsen af, fra hvilket tidspunkt en ny omregningskurs for udligningstilskuddet ved forarbejdningen af friske appelsiner og citroner træder i kraft, har sagsøgte lagt produktionsåret for de pågældende frugter til grund, mens der efter sagsøgerens opfattelse ikke er nogen sammenhæng mellem ordningerne om industriel forarbejdning og om friske frugter. Ifølge de italienske myndigheder træder de nye omregningskurser således i kraft på det tidspunkt, der er fastsat i de bestemmelser, der vedrører de produkter, for hvilke der ikke findes et produktionsår.

48. I sag 258/87 har Den Italienske Republik anfægtet Kommissionens afvisning af et beløb på 2 824 069 LIT ved afslutningen af regnskaberne for 1983. Der er herved tale om en nedsættelse af det beløb, der er anmeldt med henblik på en godtgørelse af udligningstilskuddene for forarbejdning af appelsiner i produktionsåret 1981/1982. Forskellen mellem det anmeldte beløb og det beløb, der er anerkendt som påhvilende EUGFL, skyldes en anvendelse af forskellige omregningskurser. Ved afslutningen af kontiene for produktionsåret 1981/1982 har sagsøgeren lagt en omregningskurs på 1 ECU = 1 258 LIT til grund, hvorimod sagsøgte har anvendt en kurs på 1 ECU = 1 227 LIT.

49. Med hensyn til produktionsåret 1982/1983 er parterne enige om, at der skal anvendes en omregningskurs på 1 ECU = 1 289 LIT. Afregningen af udligningstilskuddene for forarbejdningen af appelsiner i

produktionsåret 1982/1983 er således ikke omtvistet.

50. I sagerne 337 og 338/87 har Den Italienske Republik anfægtet Kommissionens beslutninger, for så vidt Kommissionen herved har afvist finansieringen af udligningstilskud for forarbejdning af appelsiner på 5 515 101 163 LIT i 1984 og 567 423 720 LIT i 1985. Kommissionen har endvidere afvist at lade finansiere udligningstilskud ved forarbejdning af citroner på 1 080 936 168 LIT i 1984 og 34 814 210 LIT i 1985. Uenigheden skyldes, at sagsøgeren har lagt en omregningskurs på 1 ECU = 1 432 LIT til grund, mens sagsøgte for produktionsåret 1983/1984 har anvendt omregningskursen 1 ECU = 1 341 LIT. Først fra og med begyndelsen af produktionsåret 1984/1985 har sagsøgte anvendt omregningskursen 1 ECU = 1 432 LIT.

51. Til støtte for påstandene i sag 258/87 har sagsøgeren gjort gældende, at følgende bestemmelser er tilsidesat: artikel 7a i forordning nr. 208/70 [29], indsat ved forordning nr. 2972/75 [30], bilag VII til forordning nr. 878/77 [31] som affattet ved forordning nr. 3398/81 [32], artiklerne 1, 3 og 5 i forordning nr. 729/70 samt artikel 8 i forordning nr. 1723/72. I sagerne 337 og 338/87 har sagsøgeren endvidere gjort gældende, at der er tale om tilsidesættelse af bilag VII til forordning nr. 878/77 som affattet ved forordning nr. 1223/83 [33] hhv. forordning nr. 855/84 [34].

52. Alle tre sager støttes i det væsentlige på, at den omregningskurs, der skal anvendes, er den, der er i kraft på det tidspunkt, hvor forretningen gennemføres, det vil sige det tidspunkt, hvor fordringen opstår. For forarbejdningen af appelsiner og forarbejdningen af citroner er disse tidspunkter ved forordninger fastsat forskelligt.

53. Sagsøgte har ikke bestridt, at det tidspunkt, hvor fordringen opstår, er relevant. Ifølge sagsøgte er udgangspunktet dog, at der både for appelsiner og citroner findes et produktionsår, hvorfor den dato, hvor en ny omregningskurs træder i kraft, blev fastsat til et andet tidspunkt end det, hvor den respektive ændringsforordning trådte i kraft.

54. Heroverfor har sagsøgeren anført, at forarbejdning af appelsiner og citroner ikke er det samme som markedsføring af landbrugsvarerne appelsiner og citroner, således som de indgår i den fælles markedsordning for frugt og grønsager [35], men en industriel forarbejdning, der er undergivet andre regler. Til støtte for det synspunkt har sagsøgeren henvist til, at grundforordningerne om

29 — Kommissionens forordning nr. 208/70 af 4. februar 1970 (EFT 1970 I, s. 61).

30 — Kommissionens forordning nr. 2972/75 af 12. november 1975 (EFT 1975, L 295, s. 16).

31 — Rådets forordning nr. 878/77 af 6. april 1977 (EFT 1977, L 106, s. 27).

32 — Rådets forordning nr. 3398/81 af 27. november 1981 (EFT 1981, L 344, s. 1).

33 — Rådets forordning nr. 1223/83 af 20. maj 1983 (EFT 1983, L 132, s. 33).

34 — Rådets forordning nr. 855/84 af 31. marts 1984 (EFT 1984, L 90, s. 1).

35 — Rådets forordning nr. 1035/72 af 18. maj 1972 (EFT 1972 II, s. 423).

forarbejdning af appelsiner[36] og citroner[37] er udstedt under direkte henvisning til EØF-Traktatens artikel 43.

55. Afgørelsen af problemet afhænger i første række af, om der for appelsiner og citroner, der er bestemt til forarbejdning, findes et produktionsår i den i den fælles markedsordning for frugt og grønsager forudsatte betydning. I bilag II til forordning nr. 1035/72 er opregnet de former for frugt og grønsager, som er omfattet af en pris- og interventionsordning. Hertil hører appelsiner og citroner. Heraf følger, at friske appelsiner og citroner ikke alene er omfattet af den fælles markedsordning for frugt og grønsager, men også af særlige interventionsforanstaltninger.

56. I forordning nr. 1343/73[38], som er udstedt under henvisning til forordning nr. 1035/72, og hvori der for frugt og grønsager er fastsat basispriser og opkøbspriser for produktionsåret 1973/1974, er produktionsåret for søde appelsiner fastsat til perioden fra oktober til juni i det følgende år og produktionsåret for citroner fra juli til maj det følgende år.

57. Såvel for appelsiner som citroner er der ud over den almindelige prisinterventionsordning indført en ordning til fremme af forarbejdningen af de nævnte landbrugsvarer. De særlige foranstaltninger til fremme af forarbejdningen af bestemte appelsinsorter i henhold til forordning nr. 2601/69 og de særlige foranstaltninger til fremme af afsætningen af produkter forarbejdet på basis af citroner i henhold til forordning nr. 1035/77 er opbygget på stort set samme måde. Forud for hvert enkelt produktionsår fastsættes der en minimumspris, som forarbejdningsvirksomhederne skal betale producenterne. Allerede den omstændighed, at minimumsprisen skal fastsættes ved begyndelsen af produktionsåret, viser, at begrebet produktionsår også er relevant for de frugter, der er bestemt til forarbejdning.

58. Desuden viser bestemmelserne om fastsættelse af den til enhver tid gældende minimumspris også den materielle forbindelse til pris- og interventionsordningen i henhold til den fælles markedsordning for frugt og grønsager. De basis- og opkøbspriser, der fastsættes i henhold til nævnte bestemmelser, er grundlag for fastsættelsen af minimumsopkøbspriserne. For så vidt angår forarbejdning af appelsiner, fremgår dette af artikel 2 i forordning nr. 2601/69 samt af betragtningerne til de efterfølgende forordninger om fastsættelse af minimumsprisen[39]. Med hensyn til forarbejdningen af citroner fremgår sammenhængen mellem købsprisen og basisprisen på den ene side og fastsættelsen af minimumsprisen på den anden af artikel 1 i forordning nr. 1035/77.

59. Et formelt argument til støtte for sammenhængen mellem den fælles markedsordning for frugt og grønsager og foranstaltningerne til fremme af forarbejdningen følger af artikel 3 i forordning nr. 1035/77, som er grundforordningen for forarbejdning af citroner, og som med henblik på udstedelsen af gennemførelsesbestemmelserne henviser til artikel 33 i forordning nr.

36 — Rådets forordning nr. 2601/69 af 18. december 1969 (EFT 1969 II, s. 569).

37 — Rådets forordning nr. 1035/77 af 13. maj 1977 (EFT 1977, L 125, s. 3).

38 — Rådets forordning nr. 1343/73 af 15. maj 1973 (EFT 1973, L 141, s. 1).

39 — Jfr. Kommissionens forordning nr. 1733/81 af 29. juni 1981 (EFT 1981, L 172, s. 36) for produktionsåret 1981/1982 og Kommissionens forordning nr. 2507/83 af 3. september 1983 (EFT 1983, L 248, s. 12) for produktionsåret 1983/1984.

1035/72 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager.

60. Ud over denne formelle og materielle sammenhæng mellem den fælles markedsordning for frugt og grønsager og ordningerne til fremme af forarbejdningen af appelsiner og citroner viser den omstændighed, at der i bestemmelser udstedt med henblik på fremme af forarbejdningen hyppigt henvises til begrebet produktionsår, at der også for frugt bestemt til forarbejdning findes et produktionsår. En sådan henvisning findes f. eks. i artikel 2, stk. 2, og i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2601/69, i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 208/70, i forordningerne nr. 1733/81 og 2507/83, i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1035/77, i artikel 1 i forordning nr. 1045/77 [40] osv.

61. Det forhold, at der også for appelsiner bestemt til forarbejdning findes et produktionsår, fremgår endelig klart af forordning nr. 1154/78 [41], som udtrykkeligt er udstedt med henblik på ændring af forordningerne nr. 2601/69 og 1035/72. Ved nævnte forordning om ændring af den fælles markedsordning for frugt og grønsager og af grundforordningen om forarbejdning af appelsiner er der fastsat et nyt produktionsår for visse frugt- og grønsagssorter. For appelsiner er produktionsåret i henhold til artikel 1 i forordning nr. 1154/78 perioden 1. oktober-15. juli og for citroner 1. juni-31. maj. Sammenhængen mellem ordningerne til fremme af forarbejdningen af appelsiner og citroner fremgår i øvrigt af den senere forordning nr. 1562/85 [42] om gennemførelsesbestemmelser til såvel forordning nr. 2601/69, grundforordningen om forarbejdning af appelsiner, som til forordning nr. 1035/77, grundforordningen om forarbejdning af citroner.

62. Formålet med foranstaltningerne til fremme af forarbejdningen af appelsiner og citroner er at støtte afsætningen af de nævnte frugter. Herved kommer foranstaltningerne i sidste instans producenterne af frisk frugt til gode; den økonomiske støtte til forarbejdningsvirksomhederne er kun et led i den kæde, hvorved afsætningen af frisk frugt søges fremmet, og den økonomiske støtte i forbindelse med fremstillingen af forarbejdede produkter er følgelig kun sekundær.

63. Efter min opfattelse er udgangspunktet således, at der også findes et produktionsår for appelsiner og citroner bestemt til forarbejdning. Dette er afgørende med hensyn til spørgsmålet om gyldigheden af en bestemt omregningskurs. Et andet spørgsmål er herefter, hvilken dato der er afgørende for anvendelsen af den til enhver tid gældende omregningskurs. Artikel 6 i forordning nr. 1134/68 [43], som drejer sig om, hvilke omregningskurser der skal anvendes inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, indeholder følgende hovedregel:

»Ved anvendelse af denne forordning forstås ved tidspunktet for forretningens gennemførelse den dato, hvor det forhold indtræder, der ligger til grund for stiftelsen af denne fordring, og som angår beløbet i

40 — Kommissionens forordning nr. 1045/77 af 18. maj 1977 (EFT 1977, L 125, s. 23).

41 — Rådets forordning nr. 1154/78 af 30. maj 1978 (EFT 1978, L 144, s. 5).

42 — Kommissionens forordning nr. 1562/85 af 7. juni 1985 (EFT 1985, L 152, s. 5).

43 — Rådets forordning nr. 1134/68 af 30. juli 1968 (EFT 1968 II, s. 391).

forbindelse med denne forretning, således som dette forhold er fastlagt i fællesskabsbestemmelserne...«

64. Det forhold, der ligger til grund for retten til udligningstilskud ved forarbejdning af appelsiner, indtræder — således som det hedder i betragtningerne til forordning nr. 2972/75 — ved forarbejdningen. Da det imidlertid er vanskeligt at fastlægge det nøjagtige tidspunkt for forarbejdningen af et givet parti, og der skulle sikres en ensartet anvendelse af ordningen om udligningstilskud, må der anvendes en ensartet omregningskurs. I det øjemed fastsættes en fiktiv dato som forarbejdningstidspunkt. Med hensyn til forarbejdningen af appelsiner antages det forhold, der ligger til grund for retten til udligningstilskud, at indtræde den 1. maj hvert år [44].

65. Ved forarbejdningen af citroner sondres der alt efter forarbejdningsperioderne. Det forhold, der ligger til grund for retten til udligningstilskud, antages at indtræde den 30. november for perioden 1. juni-30. november og den 31. maj for perioden 1. november-31. maj. Såfremt der skal ydes et supplerende udligningstilskud er datoen den 31. maj for hele året [45].

66. Forordning nr. 208/70 om gennemførelsesbestemmelserne om foranstaltningerne til fremme af forarbejdning af appelsiner og forordning nr. 1045/77 om fastsættelse af de nærmere bestemmelser vedrørende foranstaltninger til fremme af afsætning af produkter forarbejdet på basis af citroner erstattedes af forordning nr. 1562/85 om fælles gennemførelsesbestemmelser for de områder, der omfattes af de to forordninger. I denne nye forordning er der ligeledes sket en ændring af de datoer, hvor det forhold, der ligger til grund for retten til tilskud, fiktivt antages at indtræde. Ændringen er gennemført ud fra følgende betragtninger: »... på grund af sammenhængen mellem udligningstilskuddet og den minimumspris, der skal betales producenten, bør den omregningskurs, der anvendes på denne pris, være den samme som den, der gælder for udligningstilskuddet« [46]. I henhold til artikel 11 i forordning nr. 1562/85 betragtes retten til udligningstilskud som indtrådt:

»a) for appelsiner: den 1. oktober i det indeværende produktionsår for produkter, der leveres i løbet af det pågældende produktionsår;

b) for citroner:

— henholdsvis den 1. juni og den 1. december i det indeværende produktionsår...,

— den 1. december i det indeværende produktionsår for produkter, som der ydes supplerende udligningstilskud for«.

67. Ved den konkrete beregning af de beløb, der skal godtgøres, er det således de datoer, hvor retten til tilskud fiktivt betragtes som indtrådt, og den på det pågældende tidspunkt gældende omregningskurs, der skal lægges til grund. Fastsættelsen af om-

44 — Jfr. artikel 7a i forordning nr. 208/70, indsat ved forordning nr. 2972/75.

45 — Jfr. artikel 9 i forordning nr. 1045/77, sammenholdt med dens artikel 1.

46 — Se forordning nr. 1562/85, betragtning 6.

regningskursen i de konkrete perioder foretages i overensstemmelse med forordning nr. 878/77 og forordningerne om ændring af nævnte forordning [47], samt med forordning nr. 1223/83 om ophævelse af forordning nr. 878/77 og forordning nr. 855/84 om ændring af forordning nr. 1223/83.

68. For de perioder, der skal tages stilling til i sagerne her, er situationen således efter min opfattelse følgende: Efter den 6. april 1981, hvor forordning nr. 850/81 trådte i kraft, gjaldt i henhold til forordningens bilag VII kursen 1 ECU = 1 227 LIT. Denne kurs gjaldt også den 1. maj 1982, og det er derfor den kurs, der skal lægges til grund ved afslutningen af regnskaberne for produktionsåret 1981/1982 for appelsiner. En ændring af kursen gennemførtes ved bilag VII til forordning nr. 3398/81. Efter nævnte bestemmelse var kursen 1 ECU = 1 258 LIT. I henhold til bilag VII, punkt 1, femte tankestreg, gjaldt kursen imidlertid først fra begyndelsen af produktionsåret 1982/1983 for appelsiner, som alene er af interesse her. Før begyndelsen af produktionsåret den 1. oktober 1982 blev forordningen imidlertid ændret på ny. Ved forordning nr. 1051/82 fastsattes det, at kursen fra og med begyndelsen af produktionsåret 1982/1983 skulle være 1 ECU = 1 289 LIT [48]. I forordningerne nr. 1207/83 og 1668/82 fastholdtes nævnte kurs. Den følgende ændring indtrådte først pr. 23. maj 1983; den 1. maj 1983 var det derfor fortsat kursen 1 ECU = 1 289 LIT, der skulle anvendes.

69. Ved forordning nr. 1223/83 af 20. maj 1983, som trådte i kraft den 23. maj 1983, indførtes kursen 1 ECU = 1 341 LIT. Denne kurs var gældende indtil begyndelsen af produktionsåret 1984/1985, dvs. indtil den 1. oktober 1984. Den 1. maj 1984 var det således kursen 1 ECU = 1 341 LIT, der var gældende. Ændringen pr. 1. oktober 1984 for appelsiner gennemførtes ved forordning nr. 855/84 og indebar en forhøjelse af kursen til 1 ECU = 1 432 LIT. Denne kurs var fortsat gældende pr. 1. maj 1985.

70. De samme principper giver herefter følgende kurser ved forarbejdningen af citroner: Omregningskursen 1 ECU = 1 289 LIT trådte i kraft ved begyndelsen af produktionsåret den 1. juni 1982 og var således stadig gyldig den 30. november 1982 [49]. Ændringen af omregningskursen til 1 ECU = 1 341 LIT indtrådte den 23. maj 1983 i medfør af forordning nr. 1223/83 og var derfor gældende pr. 31. maj for perioden 1. november 1982-31. maj 1983. Denne omregningskurs var stadig gældende den 30. november 1983 og den 31. maj 1984. Først fra begyndelsen af produktionsåret 1984/1985, nemlig den 1. juni 1984, indførtes kursen 1 ECU = 1 432 LIT ved forordning nr. 855/84. Både den 30. november 1984 og den 31. maj 1985 var den gældende kurs således 1 ECU = 1 432 LIT.

71. Ved forordning nr. 1562/85 ændredes som allerede nævnt de datoer, hvor retten til udligningstilskud fiktivt betragtes som indtrådt. Med denne forordnings ikrafttræden, dvs. den 12. juni 1985 [50] er det herefter de datoer, hvor forarbejdningsperioden påbegyndes, der skal lægges til grund: Den 1.

47 — Jfr. Rådets forordning nr. 850/81 af 1. april 1981 (EFT 1981, L 90, s. 1), forordning nr. 3398/81 (EFT 1981, L 344, s. 1), Rådets forordning nr. 1051/82 af 4. maj 1982 (EFT 1982, L 123, s. 1), Rådets forordning nr. 1207/82 af 18. maj 1982 (EFT 1982, L 140, s. 51) og Rådets forordning nr. 1668/82 af 28. juni 1982 (EFT 1982, L 184, s. 19).

48 — Jfr. bilag VII, punkt 1, tiende tankestreg, til forordning nr. 1051/82.

49 — Jfr. forordningerne nr. 3398/81, 1051/82, 1207/82 og 1668/82.

50 — Jfr. artikel 22 i forordning nr. 1562/85.

oktober for appelsiner og den 1. juni hhv. den 1. december for citroner. I henhold til artikel 21 i forordning nr. 1562/85 blev forordningerne nr. 208/70 og 1045/77 ganske vist ophævet; de fandt imidlertid fortsat anvendelse med hensyn til de produkter, der var forarbejdet inden forordningens ikrafttræden. For produktionsårene 1. oktober 1984-15. juli 1985 for appelsiner og 1. juni 1984-31. maj 1985 for citroner var det således den 1. maj 1985, der var relevant for appelsiner, og den 31. maj 1985 for citroner.

72. Sagsøgte har således for mig at se anvendt de korrekte omregningskurser og må efter min opfattelse følgelig frifindes på det punkt.

III — *Den særlige prolongationspræmie inden for fiskerisektoren*

73. Det sidste problem, jeg skal behandle, vedrører Kommissionens afvisning af at finansiere de særlige prolongationspræmier for sardiner og ansjoser, der blev ydet forarbejdningsindustrien.

74. Med henblik på at forstærke konkurrencen inden for sektoren sardiner og ansjoser inden for Fællesskabet indførte Kommissionen en præmieordning, som i sidste instans skulle komme Fællesskabets producenter til gode. Støtteordningen er opbygget således, at producentorganisationerne på den ene side kan erhverve direkte ret til særlige prolongationspræmier. På den anden side var formålet at sikre producentorganisationerne en sådan mindstepris, at forarbejdningsindustrien herved erhverver ret til en præmie, såfremt de kontraktsmæssigt forpligter sig til at betale en vis minimumspris [51].

75. Ved afslutningen af regnskaberne for 1983, 1984 og 1985 afviste Kommissionen at lade de særlige prolongationspræmier finansiere, der var ydet forarbejdningsindustrien, for så vidt sardinerne og ansjoserne stammede fra producentorganisationen DOMAR.

76. Hos producentorganisationen DOMAR var der konstateret uregelmæssigheder, der havde ført til straffesager på nationalt plan. På grund af de fastslåede lovovertrædelser havde Kommissionen afvist at lade de særlige prolongationspræmier finansiere, som var ydet producentorganisationen DOMAR i regnskabsåret 1980. Ved domme i sagerne 342 og 343/85 [52] gav Domstolen Kommissionen medhold i, at beslutningen var retmæssig. Ved dommene lagde Domstolen blandt andet til grund, at de fastsatte kontrolforanstaltninger ikke havde været gennemført forskriftsmæssigt.

77. Sagsøgeren er af den opfattelse, at de uregelmæssigheder, der er konstateret hos producentorganisationen, ikke burde have haft indflydelse på spørgsmålet om ydelse af særlige prolongationspræmier til forarbejdningsindustrien. Såvel forpligtelsen til at betale en minimumspris som den faktiske forarbejdning af de angivne mængder kan kontrolleres og er blevet gennemført korrekt. Heroverfor har sagsøgte anført, at forarbejdningsvirksomhedernes adfærd ikke i sig

51 — Jfr. Rådets forordning nr. 2204/82 af 28. juli 1982 (EFT 1982, L 235, s. 7) og Kommissionens forordning nr. 3138/82 af 19. november 1982 (EFT 1982, L 335, s. 9).

52 — Dom af 25. november 1987 i sag 342/85, Den Italienske Republik mod Kommissionen, Sml. s. 4677, og dom af 25. november 1987 i sag 343/85, Den Italienske Republik mod Kommissionen, Sml. s. 4711.

selv er afgørende, men at medlemsstaten derudover må indestå for, at der er foretaget den nødvendige kontrol, samt for, at producentorganisationerne opfylder de betingelser, der er fastlagt i fællesskabsretten.

78. Ved afgørelsen af det retsspørgsmål, om de særlige prolongationspræmier, der blev ydet forarbejdningsindustrien, skal finansieres, såfremt de pågældende virksomheder har handlet forskriftsmæssigt, eller om producentorganisationernes adfærd ligeledes har betydning, må det først fastslås, at den foreliggende sag ikke drejer sig om, hvorvidt forarbejdningsvirksomhederne kunne gøre krav på de særlige prolongationspræmier eller ej. Svaret på det spørgsmål følger af retsforholdet mellem medlemsstaten og forarbejdningsvirksomhederne.

79. Spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat kan kræve, at Fællesskabet finansierer en præmie, der er udbetalt en forarbejdningsvirksomhed, afhænger af retsforholdet mellem den pågældende medlemsstat og Fællesskabet. Her kan betragtningerne vedrørende baggrunden for og formålet med præmieordningen ligeledes have betydning.

80. En medlemsstats retsstilling over for Fællesskabet er en anden end over for forarbejdningsvirksomhederne. Artikel 8 i forordning nr. 2204/82 drejer sig i første række om forholdet medlemsstat-forarbejdningsvirksomheder. Derimod er der ved forordningens artikel 4 indført forpligtelser, hvis overholdelse medlemsstaten skal sikre over for Fællesskabet. Medlemsstatens kontrolforpligtelser og interventionsmuligheder gør det berettiget, at den over for Fællesskabet pålægges et ansvar, der ikke kun går ud på at fastslå, om en særlig prolongationspræmie er ydet med rette eller ej.

Som det allerede fremgår af betragtningerne til forordning nr. 2204/82, er det i sidste instans producenterne, der skal drage fordel af de særlige prolongationspræmier for sardiner og ansjoser. Således hedder det i forordningens artikel 2: »Den særlige prolongationspræmie ydes kun for sardiner og ansjoser, som — er fanget af et medlem af en producentorganisation...«. Medlemsstaten er ansvarlig for, at de i fællesskabsretten fastsatte krav er overholdt. Det hedder da også allerede i betragtningerne: »Den særlige prolongationspræmie kan først udbetales, når medlemsstaterne har konstateret, at alle betingelser, som knytter sig til den, er blevet opfyldt.«

81. Endvidere skal medlemsstaterne i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 2204/82 indføre en kontrolordning. Hvis de ikke overholder den forpligtelse, kan de ikke kræve deres udgifter finaniseret. Dette svarer til en garantiforpligtelse, idet Den Europæiske Udviklings- og Garantifond, Garantisektionen, kun kan finansiere støtten, såfremt samtlige betingelser i henhold til fællesskabsretten er overholdt.

82. Et sådant vidtgående ansvar for medlemsstaten, som samtidig frit kan vælge, hvorledes den vil sikre, at de fællesskabsretlige bestemmelser ikke er tilsidesat, kan efter min opfattelse begrunde, at der i tilfælde af åbenbare uregelmæssigheder, som er begået af en producentorganisation, og som giver anledning til strafferetlig forfølgning, nægtes finansieret præmier, som er udbetalt

på grundlag af leverancer fra en sådan organisation. Selv om det ikke over for forarbejdningsvirksomheden kan gøres gældende, at den har handlet retsstridigt, er forholdet dog det, at medlemsstaten ikke har opfyldt de kontrolforpligtelser, der falder inden for dens ansvarsområde. Følgelig kan der efter min opfattelse ikke gives sagsøgeren medhold i påstanden om annullation af sagsøgtes beslutning om ikke at anerkende finansiering af de særlige prolongationspræmier.

83. Det kan ikke heroverfor anføres, at sagsøgte har anerkendt finansiering over for en anden medlemsstat, som har erhvervet produkter fra samme producentorganisation. Det kan ikke over for den medlemsstat gøres gældende, at den har tilsidesat sine kontrolforpligtelser i relation til en producentorganisation, som ikke ligger på dens område.

Sagens omkostninger

84. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger. Ifølge artikel 69, stk. 3, afsnit 1, kan Domstolen imidlertid ophæve sagsomkostningerne helt eller delvis, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter.

C — Konklusion

85. Jeg skal foreslå, at der kun gives sagsøgeren medhold, for så vidt som sagen vedrører afvisningen af at finansiere udgifterne til denaturering af skummetmælkspulver, fordi der ikke var foretaget analyser. Mit forslag til afgørelse lyder derfor som følger:

»1) Kommissionens beslutninger 87/368 af 19. juni 1987, 87/468 af 18. august 1987 og 87/469 af 18. august 1987 om afslutning af Den Italienske Republiks regnskaber over de udgifter for regnskabsårene 1983, 1984 og 1985, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, annulleres, for så vidt som det heri afvises at lade EUGFL finansiere beløb på

— 1 350 568 120 LIT for regnskabsåret 1983,

— 1 720 264 000 LIT for regnskabsåret 1984 og

— 6 305 824 900 LIT for regnskabsåret 1985.

2) I øvrigt frifindes sagsøgte.

3) Hver part bærer sine omkostninger.«