FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 29. februar 1996 *

1. Den Italienske Republik har i nærværende sag i henhold til EF-traktatens artikel 173 nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 29. april 1994 om regnskabsafslutning for Italien vedrørende visse udgifter, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, for regnskabsåret 1991 [1] under anbringende af, at denne beslutning ikke som udgifter, der finansieres af Fællesskabet, medregner et beløb på 18 934 858 259 LIT.

2. Førend jeg redegør for grundene til denne afvisning af finansiering og gennemgår de anbringender, Den Italienske Republik støtter påstanden på, finder jeg det absolut nødvendigt at gøre rede for de gældende regler på området samt for de omstændigheder, der har givet anledning til sagen.

De relevante retsregler

3. Rådet vedtog den 5. marts 1991 forordning (EØF) nr. 598/91 om en hasteaktion vedrørende levering af landbrugsprodukter bestemt til befolkningen i Sovjetunionen [2].

4. EØF-traktatens artikel 43 og 235 udgør hjemmelen for denne forordning. I første betragtning til forordningen hedder det: »... Fællesskabet råder over landbrugsprodukter, der er oplagret efter interventionsforanstaltninger, og under hensyntagen til markedssituationen bør først og fremmest disse produkter anvendes ...; ... reguleringen af landbrugsmarkederne kan ligeledes opnås, hvis sådanne produkter leveres i forarbejdet stand«; i anden betragtning hedder det: »... hovedformålet med den påtænkte aktion er at yde humanitær hjælp, og den bør derfor også baseres på traktatens artikel 235«.

5. Forordningens formål angives i artikel 1. Efter denne bestemmelse iværksætter Fællesskabet en hasteaktion vedrørende levering af landbrugsprodukter til Sovjetunionen, for hvilken udgifterne fastsættes til højst 250 mio. budget-ecu.

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 120, s. 59.

2 — EFT L 67, s. 19.

6. I artikel 2 fastlægges de principielle retningslinjer for iværksættelsen af denne aktion.

7. I denne artikels nr. 1 hedder det således, at »Fællesskabet overdrager gratis til Sovjetunionen sådanne landbrugsprodukter, som er til rådighed efter en interventionsforanstaltning«.

8. I artiklens nr. 2 tilføjes det, at »Fællesskabet afholder udgifterne til leverancen, der udbydes i licitation. Transportomkostningerne afholdes af Fællesskabet, hvis modtagerlandet ikke selv overtager produkterne i Fællesskabet. Disse omkostninger kan også omfatte omkostninger til forarbejdning af det produkt, der er tilvejebragt i henhold til nr. 1«.

9. I forordningens artikel 4 er det endvidere bestemt, at »det påhviler Kommissionen at føre kontrol på stedet med leveringsdispositionerne og med anvendelsen af de kriterier, der vedtages ved uddelingen af hjælpen til befolkningen«.

10. Endelig er det i artikel 5 bestemt, at Kommissionen forestår gennemførelsen af aktionen.

11. Kommissionen vedtog den 11. juni 1991 i overensstemmelse med den i stk. 2, i nævnte artikel 5 fastlagte fremgangsmåde forordning (EØF) nr. 1582/91 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 598/91 [3].

12. I artikel 1 i forordning nr. 1582/91 fastlægges der en licitationsprocedure for levering af interventionsoksekød på dåse.

13. Efter forordningens artikel 2 omfatter leverancen først og fremmest forarbejdning og emballering af kødet, for det andet eventuelt oplagring for producentens regning, indtil den organisation, som Kommissionen har udpeget til at sørge for transport af fødevarehjælpen til det endelige bestemmelsessted (herefter »transportøren«) har overtaget oksekødskonservesen, samt endelig fysisk levering af oksekødet til transportøren.

14. I forordningens artikel 3 og 4 fastlægges licitationsproceduren.

3 — EFT L 147, s. 20.

15. I artikel 3, stk. 2, er det bestemt, at de bydende skal indgive bud skriftligt til et af interventionsorganerne.

16. I artikel 4, stk. 1, er det bestemt, at interventionsorganerne videresender de indgivne bud til Kommissionen.

17. Samme artikels stk. 2 nævner, at Kommissionen på grundlag af de modtagne bud beslutter enten at fastsætte et maksimumsbeløb for omkostningerne eller at licitationen skal være uden virkning. Er der fastsat et maksimumsbeløb, tages bud, der ikke overstiger dette beløb, i betragtning.

18. Artikel 4, stk. 3, indeholder en bestemmelse om, at vedkommende interventionsorgan senest tre arbejdsdage efter det tidspunkt, hvor medlemsstaterne får meddelelse om Kommissionens beslutning, underretter alle bydende om beslutningen. Hvis der gives tilslag, betragtes kontrakten som indgået på datoen for interventionsorganets meddelelse til den bydende.

19. Efter artikel 6, stk. 3, skal tilslagsmodtageren over for interventionsorganet stille en leveringssikkerhed, jf. Kommissionens forordning (EØF) nr. 2280/85 af 22. juli 1985 om fælles gennemførelsesbestemmelser for ordningen for sikkerhedsstillelse for landbrugsvarer [4].

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

21. I forordningens artikel 9 anføres det, at interventionsorganerne er ansvarlige for kontrollen med enhver form for fysisk flytning og behandling af det pågældende oksekød, indtil oksekødet på dåse overtages af transportøren. Ifølge denne bestemmelse omfatter kontrollen løbende fysisk kontrol for at overvåge, at alt kød, der overtages fra interventionslagrene, anvendes til fremstilling af oksekød på dåse efter specifikationerne i bilag I til forordning nr. 1582/91 og, når egentlig levering finder sted, fysisk kontrol for at overvåge, at det fremstillede og oplagrede oksekød på dåse fuldt ud opfylder kravene til det oksekød på dåse, der skal leveres. For hver leveringskontrakt, udarbejdes der en rapport *med resultaterne af den gennemførte kontrol*. Såfremt disse findes tilfredsstillende udsteder den officielt

4 — EFT L 205, s. 5.

ansvarlige person den relevante attest til tilslagsmodtageren.

22. Efter artikel 10 leveres hele den fremstillede mængde oksekød til transportøren mod udstedelse af overtagelsesattest.

23. Artikel 11 indeholder en bestemmelse om, at interventionsorganet efter indgivelse af betalingsanmodning ledsaget af overtagelsesattest og kontrolattest skal udbetale det i buddet fastsatte beløb til tilslagsmodtageren.

24. I artikel 12 er det bestemt, at leveringssikkerhedsstillelsen, jf. forordningens artikel 6, stk. 3, frigives straks efter, at tilslagsmodtageren har fremlagt overtagelsesattest og kontrolattest for interventionsorganet.

25. Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik [5] indeholder i artikel 2 og 3 bestemmelser om, at kun udgifter, der afholdes efter Fællesskabets regler inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget, finansieres af EUGFL.

26. I denne forordnings artikel 5 er det bestemt, at de udgifter, medlemsstaterne har afholdt til en af EUGFL finansieret foranstaltning først opføres på Fællesskabets budget, efter at Kommissionen har gennemført en regnskabsafslutning.

27. Regnskabsafslutningen består ikke blot i en postering på et regnskab. Det er således i artikel 9 i forordning nr. 927/70 bestemt, at Kommissionen på visse betingelser og under iagttagelse af de gældende formforskrifter kan skaffe sig adgang til og rådighed over de oplysninger, der er nødvendige for at afgøre, om medlemsstaternes udgifter er i overensstemmelse med fællesskabsrettens bestemmelser.

Faktiske omstændigheder

Tvistens forhistorie

28. Efter afholdelse af licitation i medfør af reglerne i forordning nr. 1582/91 fik forskellige selskaber inden for den italienske BECA-koncern tilslag på kontrakt

5 — EFT 1970 I, s. 196.

vedrørende en del af leveringerne af oksekød på dåse til befolkningen i Sovjetunionen. Kødet, der kom fra det tyske interventionsorgan (BALM), blev derfor forarbejdet af visse selskaber tilhørende denne koncern. Et stort parti kød blev navnlig forarbejdet til kødkonserves af selskabet Nuova Irpinia (1 153 926 dåser indeholdende hver 2,6 kg) på selskabets fabriksanlæg i Avellino. Kommissionens beslutning vedrører alene denne konserves.

29. Det italienske interventionsorgan (AIMA), hvis opgave det var i henhold til forordning nr. 1582/91 at kontrollere, at forarbejdningen og konserveringen foregik forskriftsmæssigt, pålagde en institution ved navn »INCA« at kontrollere, hvad der skete med oksekødet. INCA udstedte attest for, at den konserves, som kom fra selskabet Nuova Irpinia's produktionsanlæg, opfyldte kravene ifølge forordning nr. 1582/91, og AIMA udbetalte derefter til tilslagsmodtagervirksomheden prisen for forarbejdningen af oksekødet og frigav den sikkerhedsstillelse, der var blevet stillet i forbindelse hermed. Kommissionen udpegede transportselskabet Wesotra til at stå for transporten af konservesen til befolkningerne i de tidligere sovjetrepublikker.

30. Da myndighederne i nogle af disse republikker havde tilkendegivet, at den leverede konserves var uegnet til konsum, gennemførte Kommissionen forskellige undersøgelser. Bl.a. lod den selskabet Nuova Irpinia's fabriksanlæg inspicere, ligesom den gennemførte en analyse af flere kødprøver for at kunne bedømme det mistænkelige produkts kvalitet. Gennem disse undersøgelser nåede den frem til den overbevisning, at grunden til, at de varer, der var blevet leveret til de tidligere sovjetrepublikker, var uegnede til konsum, var, at selskabet Nuova Irpinia havde foretaget en utilstrækkelig sterilisering af konservesen. Kommissionen har faktisk fremlagt resultaterne af biologiske analyser, der viser, at kødet indeholder kim, der viser, at der har været tale om en utilstrækkelig sterilisering, samt et protokollat vedrørende en af fabrikkens ni autoklavers mangelfuldhed. Desuden var det nødvendigt at lade al den omhandlede konserves bringe tilbage som følge af umuligheden af at kunne identificere de enkelte partier, der var blevet forarbejdet af nævnte selskab. Yderligere analyser af konservesen efter dennes hjembringelse i tre laboratorier, der var udpeget efter et frit valg af AIMA, BECA-koncernen og Kommissionen, bekræftede resultaterne af de første undersøgelser. Kommissionen besluttede derfor, at det beløb, der var afsat til forarbejdning i selskabet Nuova Irpinia af oksekød, ikke skulle afholdes over Fællesskabets budget.

Den anfægtede beslutning

31. Grundene til denne afvisning af fællesskabsfinansiering gives i femte betragtning til den anfægtede beslutning, hvori det hedder:

»en betydelig del af den kødkonserves, som blev fremstillet af visse italienske firmaer og leveret til det tidligere USSR, viste sig uegnet

til konsum; det blev desuden konstateret, at i visse tilfælde svarede kødindholdet ikke til specifikationerne i bilaget til forordning (EØF) nr. 1582/91; den berørte kødkonserves var ikke identificeret pr. parti, hele den leverede vare måtte således trækkes tilbage og skal destrueres; årsagen til forringelsen af produkterne skal søges i en utilstrækkelig sterilisering af kødet til forarbejdning, hvilket kan tilskrives produktionsvirksomheden; ved den løbende fysiske kontrol, som skal foretages ifølge nævnte forordnings artikel 9, blev ovennævnte forarbejdningsfejl ikke opdaget; det italienske interventionsorgan betalte derfor med urette forarbejdningsomkostningerne til de pågældende firmaer og inddrog ikke de sikkerheder, der blev stillet i henhold til nævnte forordnings artikel 6, stk. 3; de tilknyttede positive og negative udgifter, som Garantifonden afholdt i regnskabsåret 1991, kan derfor ikke konteres EF-budgettet«.

32. Kommissionen har over for Den Italienske Republik rejst kritik af, at der er afholdt udgifter, der efter fællesskabsrettens regler ikke kan afholdes. Den har gjort gældende, at inden for rammerne af finansiering gennem EUGFL, Garantisektionen, er medlemsstaterne forpligtet til at sikre sig, at de af Fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført og er blevet gennemført på behørig måde, samt at forhindre og forfølge uregelmæssigheder og gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser [6]. Den Italienske Republik har imidlertid tilladt levering af fordærvet konserves til tredjelande og har derved klart demonstreret, at den kontrol, dens tjenestegrene gennemførte, var utilstrækkelig til at fastslå, at konservesen var i overensstemmelse med de fastlagte fællesskabsbestemmelser.

Annullationspåstandene

33. Den Italienske Republik har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 4 i forordning nr. 598/91, artikel 9 i forordning nr. 729/70 og artikel 9 i forordning nr. 1582/91, og hermed har gjort sig skyldig i magtfordrejning. Den har anført, at en analyse af de omhandlede forordninger viser, at Kommissionen efter afholdelsen af licitationen vedrørende kødets forarbejdning og behandling indgik kontrakt med tilslagsmodtagervirksomhederne. Denne analyse har Den Italienske Republik udviklet i to indbyrdes afhængige anbringender. Dem vil jeg her sammenfatte på følgende måde. Med det første anbringende gøres det gældende, at den retlige beskaffenhed af de bånd, der forbandt BECA-koncernen og Kommissionen, har en kontraktmæssig karakter. Den Italienske Republik har derfor rejst krav om, at kontraktrettens bestemmelser finder anvendelse. Med det andet anbringende bestrides resultaterne af de undersøgelser, Kommissionen gennemførte, og hvormed det skal godtgøres, at grundene til, at de produkter, der blev leveret til de tidligere sovjetrepublikker, var uegnede til konsum, udelukkende udspringer af forarbejdningen og konserveringen af oksekødet.

6 — Artikel 8 i forordning nr. 729/70.

Det første anbringende om annullation

34. Den Italienske Republik har gjort gældende, at det er reglerne om ansvar i kontraktforhold, der skal finde anvendelse. Den har herved anført, at beskaffenheden af de retlige bånd, der knytter Kommissionen til tilslagsmodtagervirksomhederne, har en kontraktmæssig karakter. Kommissionen indgik en kontrakt med BECA-koncernen. Derfor må Kommissionen inden for rammerne af denne tvist føre bevis for, at BECA-koncernen har et ansvar for, at skaden indtraf, jf. reglerne om ansvar i kontraktforhold. Den Italienske Republik er kun inde i sagen som repræsentant for Kommissionen, dvs. i Kommissionens sted for så vidt angår de på forhånd foreliggende kontraktmæssige forbindelser. Da den således betroede opgave har en rent instrumental karakter (den vedrører kun overholdelsen af betingelserne og reglerne vedrørende forarbejdningen), kan de af den udførte handlinger direkte på kontraktplan tilregnes Kommissionen.

35. I den foreliggende sag kan følgerne af en skade, der hidrører fra hovedmedkontrahenten, BECA-koncernens virksomhed, ikke tilregnes den. For såfremt resultaterne af de undersøgelser, som Kommissionen har ladet gennemføre, må antages at være relevante, må årsagen til skadens indtræden søges i den ikke regelrette gennemførelse af forarbejdningsforanstaltningerne vedrørende kødet i selskabet Nuova Irpinia og ikke i Den Italienske Republiks manglende tilsyn eller kontrol af disse foranstaltninger. Den Italienske Republik gør gældende, at den sag, den har anlagt mod Kommissionen, må analyseres som et regressøgsmål, der principielt ikke kan anerkendes, når Kommissionen ikke har indledt retsforfølgning mod den hovedansvarlige medkontrahent, dvs. BECA-koncernen.

36. Den Italienske Republik har ikke støttet denne argumentation på aktstykker eller beviselementer. Den har alene gjort gældende, at der foreligger en kontrakt mellem Kommissionen og BECA-koncernen. Den har i replikken baseret sig på bestemmelserne i forordningerne nr. 598/91 og nr. 1582/91, der efter dens opfattelse beviser, at denne aktion ikke er en del af den fælles landbrugspolitik, og at de for denne fastsatte regler derfor ikke kan have betydning for den.

37. Således viser for så vidt angår forordning nr. 598/91 både henvisningen til traktatens artikel 235 og bestemmelserne i artikel 2, nr. 4, i vidt omfang, at den af Kommissionen gennemførte aktion i det store og hele er et led i en humanitær hjælps politik.

38. Kommissionen har imødegået dette anbringende og den argumentation, det støttes på. Den har endvidere gjort gældende, at argumentet om, at de for den fælles landbrugspolitiks særegne bestemmelser og principper ikke kan finde anvendelse på forhold,

der er et resultat af det i forordning nr. 598/91 omhandlede initiativ, ikke blev gjort gældende af sagsøgeren i stævningen. Den har dog ikke nedlagt påstand om afvisning af dette argument.

39. Hertil må jeg sige, at der ikke efter min mening kan blive tale om at anvende artikel 42, stk. 2, andet afsnit, i Domstolens procesreglement. Dette argument udgør nemlig en væsentlig bestanddel i den argumentation, Den Italienske Republik har udviklet i forbindelse med det første i den oprindelige stævning fremførte anbringende. Dette argument er derfor efter min mening nært forbundet med anbringendet om, at det er kontraktrettens regler, der finder anvendelse i sagen, hvilket anbringende Den Italienske Republik i den oprindelige stævning har uddybet udførligt. Dette argument kan derfor absolut admitteres [7].

40. Kommissionen har anført, at en analyse af de relevante fællesskabsforordninger viser, at nærværende tvist retligt hænger sammen med den fælles landbrugspolitik. Forordning nr. 598/91 er også hjemlet ved traktatens artikel 43, og den omstændighed, at den omhandler en hasteaktion om levering af landbrugsvarer til befolkningen i Sovjetunionen, kan bestemt ikke bringe denne forordning uden for den fælles landbrugspolitik. De humanitære aktioners formål er også at nedbringe interventionslagrene, og de er dermed instrumenter i landbrugspolitikken. Kommissionen har illustreret dette med en henvisning til gratisuddelingerne til de dårligst stillede, salgene til nedsatte priser til foreninger og sammenslutninger, »julesmørret«. Den har desuden gendrevet argumentet om, at interventionerne inden for landbrugspolitikken kun har til formål at stabilisere priserne på landbrugsvarer.

41. Med den givne afgrænsning af de relevante retsregler har Kommissionen gjort gældende, at det er bestemmelserne om afregning gennem EUGFL, Garantisektionen, der finder anvendelse. Ifølge den udtrykkelige bestemmelse i artikel 9 i forordning nr. 1582/91 er det interventionsorganerne, der er ansvarlige for kontrollen med enhver form for fysisk flytning og behandling af det pågældende oksekød; kontrollen skal efter denne bestemmelse omfatte en løbende fysisk kontrol for at overvåge, at det fremstillede oksekød på dåse fuldt ud opfylder kravene til det dåsekød, der skal leveres. AIMA har med udstedelsen af overtagelsesattest samt attest for, at de omhandlede konservesvarer havde været gennem kontrol muliggjort afsendelsen af fordærvede varer. Denne manglende overholdelse af fællesskabsbestemmelserne i forordning nr. 1582/91 berettiger i høj grad afvisningen af at lade udgifterne til forarbejdning og konservering afholde over EUGFL-regnskabet for regnskabsåret 1991 som et led i den fastlagte hasteaktion.

42. Min opfattelse går ud på, at det første anbringende, Den Italienske Republik har fremført, skal forkastes. For faktisk fremgår det ikke blot af den formelle analyse, men

7 — Jf. i den forbindelse bl.a. dom af 19.5.1983, sag 306/81, Verros mod Parlamentet, Sml. s. 1755, præmis 9 og 10.

også af det almindelige system i og formålet med de påberåbte fællesskabsretsakter, at den anfægtede beslutning er et naturligt skridt inden for rammerne af bestemmelserne om EUGFL's virksomhed og indgår i den fælles landbrugspolitik.

43. For det første er forordning nr. 598/91 udtrykkelig hjemlet ved traktatens artikel 43 om den fælles landbrugspolitik. Og fællesskabslovgiver har i første og anden betragtning til forordningen klart angivet, at den påtænkte humanitære aktion opfattes som et middel i landbrugspolitikken, nemlig en udtagning fra interventionslagrene af oksekød med henblik på en regulering af landbrugsmarkederne. Desuden indeholder nævnte forordnings artikel 3 en udtrykkelig henvisning til forordning nr. 729/70.

44. For det andet blev det pålagt Kommissionen at gennemføre denne af Rådet besluttede aktion, der var et led i den fælles landbrugspolitik [8], og det skete konkret ved, at Kommissionen vedtog forordning nr. 1582/91.

45. En gennemgang af forordning nr. 1582/91 viser klart, at de nationale myndigheder har en væsentlig rolle, når det gælder gennemførelsen af den hermed af Rådet vedtagne politiske virksomhed. Desuden har Kommissionen ingen direkte kontakter til tilbudsgivere og tilslagsmodtagere. Tværtimod må disse alene holde sig til de nationale interventionsorganer. Når der ikke går nogen direkte forbindelse fra Kommissionen til tilslagsmodtagervirksomhederne, kan der ikke være tale om at opfatte dem som parter i et kontraktforhold.

46. Kommissionen vælger altså ikke tilslagsmodtagervirksomhederne, men fastsætter et maksimumsbeløb for omkostningerne, hvis overskridelse medfører, at bud, der overstiger dette beløb, ikke tages i betragtning, når interventionsorganerne underretter Kommissionen om de indgivne bud (artikel 4, stk. 2). Kommissionen giver ikke tilslagsmodtagervirksomhederne, men medlemsstaterne underretning om sin beslutning (artikel 3, stk. 3).

47. Omvendt viser en omhyggelig gennemgang af denne forordning ganske klart, at medlemsstaterne har en afgørende rolle at spille i forbindelse med en korrekt afvikling af denne aktion.

48. De bydende skal over for de nationale kompetente myndigheder bevise, at de er

8 — Artikel 5 i forordning nr. 598/91.

kvalificerede erhvervsdrivende i oksekødssektoren (artikel 3, stk. 1); bud indgives skriftligt til det af interventionsorganerne, der er kompetent (artikel 3, stk. 2); interventionsorganerne videresender de indgivne bud til Kommissionen (artikel 4, stk. 1), hvorefter de underretter alle bydende om Kommissionens beslutning (artikel 4, stk. 3). De bydende skal stille licitationssikkerhed over for interventionsorganet [artikel 3, stk. 3, litra j)]; leveringssikkerhed stilles altid over for interventionsorganet (artikel 6, stk. 3), og det er også interventionsorganet, som tilslagsmodtageren skriftligt underretter om navn og adresse på de virksomheder, af hvilke kødet skal forarbejdes, og fra hvilke oksekød på dåse vil blive leveret (artikel 6, stk. 2); interventionsorganet i den medlemsstat, hvor forarbejdningen sker (i den foreliggende sag AIMA) skal give tilslagsmodtageren (her virksomhederne inden for BECA-koncernen) tilladelse og lade kødet afhente og udbene (artikel 6, stk. 5). Denne tilladelse gives kun, såfremt den pågældende medlemsstat kan garantere, at der foretages fornøden kontrol med transport og udbening (artikel 6, stk. 6). Artikel 9, der er en fundamental bestemmelse i forordning nr. 1582/91, fastslår udtrykkeligt, at interventionsorganerne er ansvarlige for kontrollen med enhver form for fysisk flytning og behandling af det pågældende oksekød, indtil oksekødet på dåse overtages af transportøren. I denne artikel (artikel 9, stk. 2) præciseres det endvidere, hvad der skal forstås ved kontrol. Endelig skal interventionsorganet udarbejde en rapport med oplysninger om resultaterne af den gennemførte kontrol, hvorefter der til tilslagsmodtageren kan udstedes attest for, at kødkonservesen er i overensstemmelse med reglerne (artikel 9, stk. 3). Ved leveringen af kødkonservesen til transportøren udstedes overtagelsesattest (artikel 10). Mod fremlæggelse af disse to attester kan tilslagsmodtageren opnå betaling fra interventionsorganet og få sin sikkerhedsstillelse frigivet (artikel 11 og 12).

49. Det følger af denne gennemgang, at der ved forordning nr. 1582/91 sker en organisering og fastlæggelse af interventionsorganernes og tilslagsmodtagernes gensidige forpligtelser, der kan ligestilles med de sædvanlige forbindelser, der følger af en foreliggende gensidigt bebyrdende kontrakt. I øvrigt har fællesskabslovgiver flere gange benyttet ordet »kontrakt« om forholdet mellem interventionsorganerne og tilslagsmodtagerne [9]. Der foreligger derfor ikke en kontrakt med Kommissionen og tilslagsmodtagerne som kontrahenter, for det er medlemsstaterne og tilslagsmodtagerne, der er parter i kontrakten. Hvad forholdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen angår, er det de sædvanlige bestemmelser om EUGFL, Garantisektionens virksomhed og finansiering, der finder anvendelse. Efter artikel 1, stk. 2, litra b), i forordning nr. 729/70 finansierer Garantisektionen interventionerne til regulering af landbrugsmarkederne.

50. Jeg har vist, at hasteaktionen vedrørende levering af landbrugsprodukter til befolkningen i Sovjetunionen virkelig er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 729/70. Imidlertid er det, hvis en sådan aktion skal finansieres af Fællesskabet, nødvendigt, at fællesskabsrettens bestemmelser overholdes [10]. Det spørgsmål, der nu skal undersøges er derfor, om Kommissionen har ført bevis for, at Den Italienske Republik ikke har opfyldt sine forpligtelser, således som disse generelt følger af artikel 8 i forordning nr. 729/70 og specielt af artikel 9 i forordning nr. 1582/91, korrekt. Den Italienske

9 — F.eks. i artikel 4, stk. 3, i.f., og i artikel 9, stk. 3.
10 — Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 729/70.

Republik har med sit andet anbringende gjort gældende, at beviset herfor ikke er blevet ført.

Det andet anbringende om annullation

51. Den Italienske Republiks klagepunkter vedrører den omstændighed, at den ikke blev inddraget i de undersøgelser, Kommissionen gennemførte, samt de af Kommissionen givne oplysningers beviskraft. Den har anført, at Kommissionen ikke påviste, at der af de nationale myndigheder, der havde kompetencen i forbindelse med denne procedure, blev begået overtrædelser af betydning. Den Italienske Republik har desuden gjort gældende, at Kommissionen skulle have anvendt kontraktrettens bevisregler. Den har anført, at Kommissionen og tilslagsmodtagervirksomhederne er kontraktligt indbyrdes forbundet. Selv optræder den kun på vegne af Kommissionen, og Kommissionens virksomhed må defineres som en regres. Denne regres kan kun admitteres, i det omfang Kommissionen har truffet retlige skridt over for tilslagsmodtagervirksomhederne og er ude af stand til at tilbagesøge de beløb, der er udbetalt til den tilslagsmodtagervirksomhed, der har overtrådt reglerne.

52. Kommissionen har på sin side gjort gældende, at det inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og de sædvanlige regler for EUGFL, Garantisektionens virksomhed og finansiering må bevises, at kødet var fordærvet, da det blev leveret af forarbejdningsvirksomheden til transportøren. Er det bevist, må det dernæst bevises, at den forpligtelse til at føre kontrol, Den Italienske Republik havde i medfør af artikel 9 i forordning nr. 1582/91, ikke blev korrekt opfyldt, således at det kan afvises, at Fællesskabet finansierer den betaling, som tilslagsmodtagervirksomheden har fået udbetalt, selv om den ikke havde opfyldt sine forpligtelser.

53. Det synspunkt, Den Italienske Republik har udviklet, kan ikke anerkendes. Den stiller krav om anvendelse af reglerne om ansvar i kontraktforhold, selv om den ikke på mindste måde kan bevise, at der foreligger en sådan kontrakt, og den har ej heller nærmere uddybet dette ansvars rækkevidde og indhold.

54. Jeg mener i overensstemmelse med min gennemgang i forbindelse med undersøgelsen af det første anbringende, at reglerne om ansvar uden for kontraktforhold ikke kan finde anvendelse. De regler, der i denne sag har betydning, er faktisk reglerne om EUGFL, Garantisektionens virksomhed og finansiering.

55. Ifølge Domstolens praksis »... [påhviler det] i forbindelse med finansieringen af den fælles landbrugspolitik Kommissionen at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af bestemmelserne vedrørende de fælles markedsordninger for landbruget. Såfremt Kommissionen har påvist, at der foreligger en sådan tilsidesættelse, skal den pågældende medlemsstat i påkommende tilfælde godtgøre, at Kommissionen har begået en fejl ved

beregningen af den økonomiske virkning af tilsidesættelsen« [11].

56. Lad os så se på, om Kommissionen har godtgjort, at Den Italienske Republik ikke har opfyldt de forpligtelser, der er pålagt den specielt i medfør af artikel 8 i forordning nr. 729/70 og artikel 9 i forordning nr. 1582/91.

57. Den Italienske Republik skal i henhold til artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1582/91 udarbejde en rapport, der giver oplysning om resultaterne af den kontrol, der er gennemført i henhold til stk. 1 i samme artikel. Denne kontrol omfatter navnlig en løbende fysisk kontrol, der skal gennemføres i overensstemmelse med specifikationerne i bilag I til forordning nr. 1582/91 [12].

58. De inspektionsprotokollater, INCA [13] har udfærdiget, viser imidlertid ikke, at den kødkonserves, der blev fremstillet på selskabet Nuova Irpinia's fabriksanlæg, opfyldte kravene ifølge bestemmelserne i bilag I. Det nævnes således f.eks. ikke, om partierne er forsynede med nummer, ved hjælp af hvilke de kan identificeres, eller hvorledes sammensætningen af dåseindholdet er, ligesom heller ikke resultater af bakteriologiske prøver eller oplysninger om autoklavernes kvalitet omtales.

59. På dette trin i undersøgelsen af de faktiske oplysninger i tvisten, må det altså fastslås, at kontrollen ikke blev gennemført på tilfredsstillende måde.

60. Dette resultat bekræftes desuden af andre aktstykker, som både sagsøgeren og Kommissionen har fremlagt (transporten til bestemmelsesstedet og bakteriologiske analyser af prøver, der blev gennemført på forskellige trin under sagen), og det fremgår heraf, at det er en mangelfuld sterilisering af konservesen [14] — hvilket Den Italienske Republik ganske vist har bestridt — der medførte, at den konserves, der blev fremstillet på selskabet Nuova Irpinia's fabriksanlæg, var uegnet til konsum.

61. Herefter vil jeg se på, om de undersøgelser, Kommissionen gennemførte, var forskriftsmæssige.

62. Domstolen har faktisk fastslået, at Kommissionen inden for rammerne af den ved forordning nr. 729/70 fastlagte ordning varetager en funktion, der supplerer medlemsstaternes virksomhed [15]. At de her omhandlede to former for kontrol supplerede hinanden fremgår navnlig af nævnte forordnings artikel 9, stk. 2, som viser, at Kommissionens kontrolforanstaltninger på stedet sigter på at fastslå, om den kontrol, medlemsstaterne har

11 — Dom af 6.10.1993, sag C-55/91, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4813, præmis 13.

12 — Artikel 9, stk. 2, litra a).

13 — Bilag 11 til stævningen samt bilag 9 til svarskriftet.

14 — Jf. bl.a. bilag 29 til stævningen og bilag 6 til svarskriftet.

15 — Jf. dom af 9.10.1990, sag C-366/88, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3571, præmis 20.

gennemført, har været korrekt [16]. På grundlag heraf nåede Domstolen til det resultat, at Kommissionen ikke ved artikel 9 i forordning nr. 729/70 tillægges en beføjelse til at fastlægge reglerne for sin egen indgriben eller til at udtage prøver i tilfælde, hvor den handler uafhængigt af medlemsstaterne, idet det dog herved tilføjes, at »Kommissionen kan i overensstemmelse med kravene i samme bestemmelses stk. 4 lade gennemføre forskellige andre former for kontrol eller undersøgelser, herunder prøveudtagning på stedet, såfremt medlemsstaterne har accepteret dette, og såfremt denne kontrol er blevet gennemført i nærværelse af repræsentanter for de berørte nationale forvaltninger« [17].

63. I det foreliggende tilfælde må det fastslås, at de første prøveudtagninger, der blev analyseret af laboratorier, som Kommissionen havde udpeget, skete på foranledning af myndighederne i de tidligere sovjetrepublikker, som fødevarehjælpen gik til. Disse undersøgelser falder imidlertid ikke inden for rammerne af kontrolproceduren i henhold til artikel 9 i forordning nr. 729/70. Resultatet af disse undersøgelser blev udgangspunktet for afviklingen af den i denne artikel fastlagte kontrolprocedure. De undersøgelser, Kommissionen senere udførte både vedrørende transporten, på stedet i virksomheden Nuova Irpinia's i Avellino beliggende fabriksanlæg [18], analyserne af prøveudtagninger, som myndighederne på fødevarehjælpens bestemmelsessted havde gennemført på stedet [19] og analyserne af de prøver, der blev gennemført i Italien, da konservesen var blevet hentet hjem [20], blev gennemført af Kommissionen i samarbejde med repræsentanter for de italienske forvaltningsmyndigheder, og de sidstnævnte fik tilbørlig underretning om undersøgelserne. Den italienske regering har fremlagt analyser, hvoraf det fremgår, at en del af den omhandlede konserves var egnet til konsum, men den har ikke godtgjort og bestrider heller ikke, at partierne ikke kunne identificeres. Herefter må det lægges til grund, at Kommissionen med føje lod al den konserves, som selskabet Nuova Irpinia havde fremstillet, bringe tilbage.

64. Tilbage står argumentationen om, at det var praktisk umuligt at tilbagesøge de beløb, der var modtaget af tilslagsmodtagervirksomheden i strid med fællesskabsbestemmelserne, med den begrundelse, at Kommissionen ikke har godtgjort, at de kompetente nationale myndigheder ved gennemførelsen af denne procedure har gjort sig skyldig i lovovertrædelser af betydning.

65. Domstolen har gentagne gange skullet tage stilling til denne argumentation og har fastslået, at når Kommissionen har godtgjort, at de kompetente nationale myndigheder ikke har ført kontrol, og denne mangel har kunnet medføre overtrædelser af betydning, har Kommissionen med føje kunnet afvise at anerkende visse udgifter, som den pågældende medlemsstat havde afholdt. I det foreliggende tilfælde har Den Italienske Republik ved at udstede den i artikel 9 i forordning nr. 1582/91 omhandlede attest for gennemført kontrol til tilslagsmodtageren, der er en virksomhed inden for BECA-koncernen, uden at have forvisset sig om, at forarbejdningen og konserveringen af det oksekød, der skulle anvendes til hasteaktionen vedrørende levering af landbrugsprodukter til befolkningen i Sovjetunionen, virkelig var forskriftsmæssigt gennemført og ved til nævnte tilslagsmodtager at udbetale det i

16 — Jf. ovennævnte dom i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 32.

17 — Samme dom, præmis 33.

18 — Bilag 29 til stævningen.

19 — Bilag 5 til svarskriftet.

20 — Bilag 6 og 7 til svarskriftet.

buddet anførte beløb og frigive leveringssikkerheden tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten og gjort det muligt, at der blev sendt fordærvet konserves til nævnte befolkning [21].

66. Desuden har Domstolen gentagne gange fastslået, at »forpligtelsen for medlemsstaterne til at tilbagesøge beløb, der er udbetalt med urette til erhvervsdrivende inden for rammerne af EUGFL-støtte, følger af artikel 8 i nævnte forordning (EØF) nr. 729/70. Denne bestemmelse anses for en præcisering for så vidt angår finansieringen af den fælles landbrugspolitik af den generelle pligt til at udvise omhu, der er fastlagt ved EØF-traktatens artikel 5. Ved artikel 8, stk. 1, pålægges det medlemsstaterne at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser. I tilslutning hertil bestemmes det i artikel 8, stk. 2, at såfremt de nævnte beløb ikke betales fuldt ud, bæres de finansielle følger af uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres til ansvar for, af medlemsstaterne« [22]. I øvrigt har den italienske regerings repræsentant i retsmødet oplyst, at der er rejst tiltale mod en tilslagsmodtagervirksomhed tilhørende BECA-koncernen.

67. Resultatet bliver derfor, at Den Italienske Republik ikke har godtgjort de svagheder, hvormed den af Kommissionen gennemførte undersøgelse skulle være behæftet, eller i øvrigt givet oplysninger, der imødegår resultaterne af disse undersøgelser. Der skal derfor afsiges frifindelsesdom.

Forslag til afgørelse

68. På baggrund af det anførte foreslår jeg Domstolen

1) at frifinde Kommissionen

2) at dømme Den Italienske Republik til at betale sagens omkostninger.

21 — Jf. den nævnte dom i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 55, og dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 21.

22 — Den nævnte dom i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 56.