FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

fremsat den 16. december 1992 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

I denne sag har Pretura circondariale di Cuneo forelagt to præjudicielle spørgsmål for Domstolen. Det første vedrører gyldigheden af Kommissionens beslutning 89/627 af 15. november 1989 (EFT L 359, s. 23) og 90/213 af 19. april 1990 (EFT L 113, s. 32) om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1987, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (herefter benævnt »fonden«). Det andet vedrører medlemsstaternes tilbagesøgning af beløb, som ikke er anerkendt som påhvilende fonden. Det første spørgsmål drejer sig om, hvorvidt gyldigheden af en kommissionsbeslutning kan anfægtes ved medlemsstaternes domstole.

Relevante retsregler

1. Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 (EFT 1970 I, s. 196) vedrører finansieringen af den fælles landbrugspolitik. Det følger af bestemmelserne i forordningens artikel 1, stk. 2, og i artikel 3, stk. 1, at fondens Garantisektion finansierer interventioner til regulering af landbrugsmarkederne, som foretages efter Fællesskabets regler. Af forordningens artikel 4 fremgår, at medlemsstaterne udpeger de kontorer og organer, som de bemyndiger til at betale de udgifter, der er nødvendige for at finansiere interventionen. For at sikre en forsvarlig forvaltning af fonden afslutter Kommissionen de nationale myndigheders regnskaber efter den procedure, der er fastsat i artikel 5, stk. 2. I artikel 8, stk. 1 og 2, bestemmes følgende:

»1. Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de fornødne foranstaltninger for:

— at sikre sig, at de af fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde,

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder,

— at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.

Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet med henblik herpå, især det stadium, administrations- eller retssagerne befinder sig på.

2. Tilbagebetales de nævnte beløb ikke fuldt ud, bærer Fællesskabet de finansielle følger af uregelmæssighederne eller forsømmelserne;

* Originalsprog: engelsk.

dette gælder ikke for uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for.

De tilbagekrævede beløb betales til de kontorer eller organer, som har udbetalt dem; disse trækker beløbene fra de udgifter, som finansieres af fonden.«

2. Frugt og grøntsager er omfattet af forordning (EØF) nr. 1035/72 (EFT 1972 II, s. 423) om den fælles markedsordning for frugt og grøntsager, som ændret. I denne forordning er det bestemt, at der oprettes producentorganisationer, og der er indført en mekanisme til understøttelse af priserne, hvor producentorganisationerne kan fastsætte en tilbagekøbspris, under hvilken medlemmerne ikke kan bringe deres produkter i handelen. Når der er fastsat en tilbagekøbspris, yder producentorganisationerne en godtgørelse til medlemmerne for de ikke solgte mængder af varer, der opfylder de nærmere angivne kvalitetsnormer. I artikel 15 er det bestemt, at de tilsluttede producenter til finansiering af disse foranstaltninger opretter en interventionsfond; midlerne til denne tilvejebringes ved afgifter på de mængder, som udbydes til salg. Ifølge artikel 18 yder medlemsstaterne de producentorganisationer, der foretager interventioner, et udligningstilskud, såfremt tilbagekøbsprisen ikke er højere end et bestemt niveau. Udligningstilskuddet svarer til de godtgørelser, som betales af producentorganisationerne, med fradrag af nettoindkomsterne for de produkter, der trækkes ud af handelen. De tilsvarende udgifter kan afholdes af fondens Garantisektion.

De faktiske omstændigheder og de retlige problemer

3. Denne retssag er en konsekvens af arbejdet med afslutningen af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter, der var blevet finansieret af fondens Garantisektion for regnskabsåret 1987. Med hensyn til denne regnskabsafslutning havde Kommissionen undersøgt, hvordan de italienske myndigheder havde ført kontrol med forvaltningen i de producentorganisationer i sektoren for frugt og grøntsager, som var oprettet i henhold til forordning nr. 1035/72. Den sammenfattende rapport, der blev udarbejdet af tjenestemænd i Kommissionen, og som var grundlaget for Kommissionens afslutning af regnskaberne, afslørede, at de italienske myndigheder ikke havde gennemført et tilstrækkeligt stort antal kontrolforanstaltninger tilstrækkeligt grundigt til at overbevise Kommissionens tjenestemænd om, at producentorganisationernes forvaltninger opfyldte fælleskabsrettens krav. Kommissionen har især anført, at de italienske myndigheder kun har ført kontrol med seks producentorganisationer ud af 134 anerkendte i 1987. Kun tre af disse organisationer havde modtaget fællesskabsstøtte for et samlet beløb på nøjagtig 2,12% af de samlede udgifter, Italien havde angivet. Ifølge Kommissionen viste undersøgelsen desuden, at den kontrol, der var foretaget i disse få organisationer, ikke var tilstrækkelig til at sikre, at disse organisationers virksomhed havde været i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen.

4. Som følge heraf afslog Kommissionen ved beslutning om afslutning af regnskaber for 1987 (beslutning 89/627, nævnt ovenfor) at bevilge 5% af de udgifter, Italien havde angivet. I den syvende betragtning i denne beslutning hedder det:

»De ikke godkendte udgifter for Italien omfatter et beløb på 20 920 524 089 LIT vedrørende udligningstilskud til producentorganisationer i sektoren for frugt og grøntsager; dette beløb skal afholdes af denne medlemsstat i henhold til denne beslutning; de særlige omstændigheder i forbindelse med denne sag gør det imidlertid berettiget, at Kommissionen på ny undersøger afvisningen af finansiering i forbindelse med denne regnskabsafslutning, såfremt medlemsstaterne fremlægger de krævede beviser senest den 31. december 1989; uanset dette har denne beslutning dog umiddelbar virkning.«

De italienske myndigheder fremlagde ingen beviser, der kunne bevirke, at dette afslag på en bevilling blev taget op til fornyet behandling. Denne beslutning stadfæstedes derfor ved Kommissionens beslutning 90/213, hvis anden betragtning lyder således:

»De udgifter, der ikke blev anerkendt for Italien, androg et beløb på 20 920 524 089 LIT svarende til udligningstilskud, som producentorganisationerne i sektoren for frugt og grøntsager ydede; Kommissionen forbeholdt sig ret til at tage dette beløb op til ny overvejelse, hvis Italien fremlagde de krævede beviser senest den 31. december 1989; beviserne blev ikke fremlagt inden denne frist; korrektionen bliver derfor definitiv.«

5. Italien har ikke anfægtet Kommissionens beslutninger, hvad angår afvisningen af at anerkende det omhandlede udgiftsbeløb. Jeg skal dog bemærke, at denne stat uden at få medhold har nedlagt påstand om annullation af beslutning 90/213, for så vidt som Kommissionen heri afviste at lade fonden finansiere visse andre udgifter, som denne stat havde angivet (sag C-197/90, Italien mod Kommissionen, Sml. 1992 I, s. 1). Efter vedtagelsen af beslutning 90/213 tilsendte det italienske interventionsorgan AIMA alle de italienske producentorganisationer i sektoren for frugt og grøntsager et krav om tilbagebetaling af 5% af det samlede beløb, som disse havde modtaget som udligningstilskud i 1987. En af disse organisationer er Associazione tra Produttori Ortofrutticoli Piemontesi (sammenslutning af frugt- og grøntsagsproducenter i Piemonte, også kaldet Asprofrut). Da Asprofrut havde modtaget AIMA's krav om tilbagebetaling, meddelte denne producentorganisation sine medlemmer, at den havde til hensigt at debitere deres konti for et beløb svarende til 5% af de tilskud, der var blevet udbetalt til dem i 1987 for tilbagetrækning af produkter fra markedet.

6. Sagsøgeren i hovedsagen er et landbrugskooperativ ved navn Frutticoltori Associati Cuneesi (de forenede frugtavlere i Cuneo, herefter benævnt »FAC«), der er medlem af Asprofrut og af sidstnævnte havde modtaget tilskud for et beløb på 35 835 325 LIT for regnskabsåret 1986-87; dette tilskud vedrørte et kvantum æbler, der var blevet trukket tilbage fra markedet. FAC anfægtede lovligheden af Asprofrut's beslutning om at debitere dens konto, og det er i forbindelse med denne tvist, at den nationale retsinstans i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har anmodet om præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

a) Er EF-Kommissionens beslutning 89/626/EØF af 15. november 1989 og

90/213/EØF af 19. april 1990 gyldige, når henses til de fællesskabsretlige regler om budgetanliggender og om de finansielle relationer mellem Fællesskabet og de enkelte medlemsstater, for så vidt beslutningerne pålægger den italienske stat at bære en udgift på 20 920 524 089 LIT, som producentsammenslutninger i sektoren for frugt og grøntsager har udbetalt i udligningstilskud?

b) Er det foreneligt med fællesskabsrettens almindelige forvaltningsretlige principper, kontradiktionsprincippet samt de almindelige principper, der gælder for kontrol med afholdelsen af EF-udgifter i landbrugssektoren og med hensyn til det ansvar, der påhviler frugt- og grøntsagsproducenterne og deres sammenslutninger, at de italienske myndigheder uden forskel har pålagt frugt- og grøntsagsproducentsammenslutningerne at erlægge et fast beløb for udligningstilskud i forbindelse med tilbagetrækning af produkter fra markedet, som den italienske stat som led i afslutningen af regnskaberne for EUGFL, Garantisektionen, for 1987 er blevet pålagt?

7. Med det andet præjudicielle spørgsmål spørger den forelæggende retsinstans konkret, om fællesskabsretten skal fortolkes således, at den forbyder en medlemsstat at tilbagesøge et fast beløb for støtte, der er betalt med urette, fra producentorganisationer.

8. Kommissionen, den græske regering og FAC har afgivet skriftlige indlæg. Italien er ikke indtrådt i sagen. AIMA, der indtrådte i tvisten i hovedsagen, har heller ikke afgivet indlæg. FAC anser det første spørgsmål for at være det vigtigste og er af den opfattelse, at det er overflødigt at tage stilling til det andet spørgsmål, hvis Kommissionens beslutninger bliver kendt ugyldige. Kommissionen er på den anden side af den opfattelse, at gyldigheden af beslutningerne om afslutning af regnskaber ikke er relevant for udfaldet af tvisten i hovedsagen. Kommissionen har anført, at pligten til at tilbagekræve beløb, der er udbetalt med urette, påhviler de nationale myndigheder i henhold til artikel 8 i forordning nr. 729/70, og denne pligt består, hvadenten der i beslutningen om regnskabsafslutning er konstateret uregelmæssigheder eller ej. Jeg skal foreløbig udsætte behandlingen af dette argument. Efter min mening er det ud fra de forelagte spørgsmål og på baggrund af den tvist, der verserer for den nationale retsinstans, klart, at det ikke bliver nødvendigt at tage stilling til gyldigheden af Kommissionens beslutninger, hvis det andet spørgsmål besvares benægtende. Med andre ord, hvis det fastslås, at en medlemsstat ikke har ret til at gennemføre en tilbagesøgning af støtte, der er blevet udbetalt med urette, fra producentorganisationerne, er dette nok til at afgøre udfaldet af tvisten for den nationale retsinstans. Derfor vil jeg begynde med det andet spørgsmål.

Det andet spørgsmål

9. Det fremgår af artikel 8 i forordning nr. 729/70, at medlemsstaterne i ordningen om finansiering af den fælles landbrugspolitik er kompetente til at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette. Det er dog klart, at medlemsstaterne i udøvelsen af dette hverv skal tage hensyn til de fællesskabsretlige krav; jf. de forenede

sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor GmbH mod Tyskland, Sml. 1983, s. 2633, præmis 17 ff. Domstolen har i præmis 22 i denne dom udtalt, at »anvendelsen af national ret ikke [må] begrænse fællesskabsrettens rækkevidde og virkning«. Den græske regerings antagelse, hvorefter det andet spørgsmål udelukkende vedrører nationale retlige spørgsmål og derfor ikke henhører under Domstolens kompetenceområde, er derfor ikke holdbar.

10. I det foreliggende tilfælde skyldes den korrektion, der er blevet anvendt på de regnskaber, Italien har forelagt, ikke, at der er blevet konstateret svig eller nogen nærmere angiven forsømmelse, men at de italienske myndigheder ikke har ført tilstrækkelig kontrol med producentorganisationernes virksomhed. Efter Kommissionens anden beslutning, hvori det bekræftedes, at 5% af udgifterne ikke kunne anerkendes, gennemførte det italienske interventionsorgan korrektionen: Det forsøgte ikke at påvise uregelmæssigheder i visse nærmere angivne producentorganisationer, men besluttede fra alle producentorganisationerne i sektoren for frugt og grøntsager uden forskel at tilbagesøge 5% af den støtte, der var blevet ydet for tilbagetrækning af produkter fra markedet i 1987. Efter min opfattelse er en sådan foranstaltning åbenbart uforenelig med fællesskabsretten, idet den ikke tager hensyn til producentorganisationernes ret til at modtage støtte, når de opfylder betingelserne i fællesskabsreglerne.

11. Som Kommissionen har påpeget, er det en integrerende del af den støtteordning, som er fastsat ved forordning nr. 1035/72, at producentorganisationerne, når en tilbagekøbspris er blevet fastsat for et produkt, har pligt til at yde en godtgørelse til deres medlemmer for de ikke solgte mængder (artikel 15). I artikel 18, stk. 1, bestemmes det, at medlemsstaterne yder de producentorganisationer, der foretager intervention, et udligningstilskud. Af stk. 2 fremgår, at udligningstilskuddet svarer til de godtgørelser, som betales af producentorganisationerne, med fradrag af nettoindkomsterne for de produkter, der trækkes ud af handelen. Det fremgår af artikel 18, stk. 1, og af formålet med forordning nr. 1035/72, at producentorganisationerne har ret til et udligningstilskud, når betingelserne i artikel 18 er opfyldt. Men en fast nedsættelse på 5% er blevet anvendt uden forskel på samtlige producentorganisationer i sektoren for frugt og grøntsager, uden at der er blevet taget stilling til spørgsmålet, om disse producentorganisationer havde overholdt artikel 18 og derfor havde ret til fællesskabsstøtte.

12. En medlemsstat kan således efter min mening ikke tilbagekræve et fast beløb for en støtte, der er udbetalt med urette, således som de italienske myndigheder har gjort i dette tilfælde. Medlemsstaternes pligt til at tilbagesøge beløb forudsætter efter min mening, at det er bevist, at modtageren ikke havde ret til støtten i det pågældende tilfælde (f.eks. på grund af en uregelmæssighed, en forsømmelse eller en fejl, som der er tilstrækkeligt bevis for); angående bevisbyrden i sådanne sager kan henvises til Deutsche Milchkontor, præmis 34-39. I det foreliggende tilfælde er der ikke bevis for, at modtagerne ikke havde ret til støtten; som Kommissionen understregede i retsmødet, er der intet holdepunkt for at anse, at afslaget på bevillingen skyldes en eventuel manglende

opfyldelse af kvalitetsnormerne eller uregelmæssigheder, som producenterne har begået. Det følger heraf, at den foranstaltning, som de italienske myndigheder har truffet, er retsstridig. Derfor er det måske unødvendigt med henblik på tvisten i hovedsagen at undersøge gyldigheden af Kommissionens beslutninger om regnskabsafslutning. Men for grundighedens skyld skal jeg alligevel behandle det første spørgsmål.

Det første spørgsmål

13. Den græske regering har hævdet, at det første spørgsmål ikke kan admitteres, eftersom det vedrører gyldigheden af beslutninger om regnskabsafslutning. Den har påpeget de praktiske problemer, der ville opstå, hvis disse regnskaber efter afslutningen blev erklæret retsstridige, og er derfor af den opfattelse, at spørgsmålet om beslutningernes gyldighed ikke kan rejses efter udløbet af den i artikel 173 i traktaten fastsatte frist. Jeg er ikke enig heri. En risiko for, at der kan opstå vanskeligheder, kan ikke være begrundelse for ikke at admittere en præjudiciel anmodning i medfør af traktatens artikel 177. I hvert tilfælde kan Domstolen begrænse virkningen af dens dom, hvis den finder det hensigtsmæssigt af hensyn til retssikkerheden.

14. Kommissionen har anført, at formålet med dens beslutninger om afslutning af regnskaberne simpelt hen er at fastslå, at en medlemsstat har afholdt udgifterne i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne. Den har henvist til sag 819/79, Tyskland mod Kommissionen, Sml. 1981, s. 21, hvor Domstolen i præmis 8 udtalte:

»Formålet med en beslutning fra Kommissionen om slutning af regnskaber over de udgifter, der er finansieret gennem EUGFL, er at konstatere og anerkende, at udgifterne er blevet afholdt af de nationale myndigheder i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne.«

15. Ifølge Kommissionen vedrører beslutninger om afslutning af regnskaber kun de finansielle relationer mellem Fællesskabet og medlemsstaterne og har ingen følger for tredjemænds rettigheder eller pligter. Som allerede omtalt hævder Kommissionen, at pligten til at tilbagesøge beløb, der er udbetalt med urette, direkte påhviler de nationale myndigheder i henhold til artikel 8 i forordning nr. 729/70, og at denne pligt eksisterer, hvadenten der i beslutningen om afslutning af regnskaber er konstateret uregelmæssigheder eller ej. En eventuel ændring i tredjemands retlige stilling er udelukkende en følge af de foranstaltninger, der træffes af medlemsstaterne for at tilbagekræve de uretmæssigt udbetalte beløb. Til støtte for disse argumenter har Kommissionen henvist til de forenede sager 89/86 og 91/86, Etoile Commerciale og CNTA mod Kommissionen, Sml. 1987, s. 3005, og dommen i sagen Deutsche Milchkontor mod Tyskland (nævnt ovenfor). Kommissionen har konkluderet, at beslutningerne om afslutning af regnskaberne ikke har nogen retsvirkning i forhold til tredjemand i tvister vedrørende tilbagesøgning af beløb, der er udbetalt med urette. Ifølge Kommissionen følger heraf, at spørgsmålet om gyldigheden af disse beslutninger ikke er relevant for udfaldet af sådanne tvister.

16. Jeg er ikke enig i, at gyldigheden af en beslutning om afslutning af regnskaber aldrig er relevant for udfaldet af nationale retssager anlagt af producenter eller producentorganisationer. De domme, Kommissionen har

henvist til, støtter ikke denne antagelse. I sagen Deutsche Milchkontor mod Tyskland behandlede Domstolen spørgsmålet, i hvilket omfang de fællesskabsretlige principper begrænser de nationale bestemmelser om tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte beløb. Kommissionens beslutning om afslutning af regnskaber var ikke på tale. I dommen i sagen Etoile Commerciale og CNTA mod Kommissionen fastslog Domstolen, at en beslutning om afslutning af regnskaber ikke direkte vedrører en producent efter traktatens artikel 173, stk. 2, idet afslutning af regnskaber er et område, der udelukkende vedrører de finansielle relationer mellem en medlemsstat og Kommissionen. Det er imidlertid klart, at den omstændighed, at en producent ikke er direkte berørt, ikke er til hinder for, at Domstolen træffer afgørelse om gyldigheden af en fællesskabsbestemmelse i forbindelse med en anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af en national retsinstans; dette betyder heller ikke, at gyldigheden af en beslutning om afslutning af regnskaber ikke er relevant for udfaldet af nationale retssager, der involverer producenter mod hvilke et nationalt interventionsorgan har truffet tilbagebetalingsforanstaltninger.

17. Det står fast, at pligten til at kontrollere producentorganisationerne hovedsagelig påhviler medlemsstaterne. Det er ligeledes klart, at medlemsstaternes pligt til at tilbagekræve beløb, der er udbetalt med urette, er hjemlet direkte i artikel 8 i forordning nr. 729/70. Ikke desto mindre skal jeg anføre, at Kommissionen dog bevarer en kontrolfunktion. Dette fremgår af artikel 9 i omtalte forordning nr. 729/70, ifølge hvilken de tjenestemænd, Kommissionen har bemyndiget til at foretage undersøgelser på stedet, har adgang til bøger og materiale for at sikre sig, at medlemsstaternes kontrol er effektiv. Kommissionen kan altså stadig opdage en uregelmæssighed, som er begået af en bestemt producent, og som er undgået medlemsstatens opmærksomhed. I dette tilfælde skal medlemsstaten tilbagesøge det mistede beløb. Man kan ikke udelukke muligheden af, at Kommissionen begår en fejl med hensyn til en uregelmæssighed, den påviser, eller med hensyn til den nøjagtige størrelse af det beløb, der skal tilbagebetales. Det forekommer mig klart, at i et sådant tilfælde ville gyldigheden af Kommissionens beslutninger være relevant for en national retssag angående lovligheden af tilbagebetalingsforanstaltninger truffet af medlemsstaten over for en given producent, og at Domstolen derfor i medfør af traktatens artikel 177 skal træffe afgørelse om gyldigheden af den omhandlede kommissionsbeslutning. Den modsatte løsning ville være uforenelig med princippet om privates retssikkerhed, som er sikret ved traktatens artikel 177. Ligeledes kunne Kommissionen træffe beslutning om ikke at anerkende udgifter på grundlag af en tvivlsom fortolkning af fællesskabsbestemmelserne. Hvis den pågældende medlemsstat ikke anfægter en sådan kommissionsbeslutning, men kræver, at de berørte producenter betaler beløbet tilbage, er det med rette, at de nationale retsinstanser, hvis de kommer i tvivl, i medfør af artikel 177 forelægger Domstolen spørgsmålet, om Kommissionens fortolkning af forordningerne er rimelig, og om den derpå beroende beslutning er gyldig.

18. Hvad angår denne sag, mener jeg, at spørgsmålet om gyldigheden af de anfægtede beslutninger ikke vedrører udfaldet af den nationale sag, idet AIMA efter min mening ikke havde ret til at tilbagekræve de

pågældende beløb som et fast beløb fra producentorganisationerne. Selv om der imidlertid ikke var grundlag for at anfægte lovligheden af AIMA's handling, kan jeg ikke se nogen grund til, at Domstolen ikke kan efterprøve gyldigheden af de omtvistede beslutninger. I retsmødet har Kommissionen søgt at gøre det klart, at den ikke påstår, at spørgsmålet ikke kunne admitteres, men derimod at det ikke var relevant. Af de tidligere angivne grunde indrømmer jeg, at dette sandsynligvis er tilfældet. Principielt er det imidlertid den forelæggende retsinstans, der skal afgøre, om et spørgsmål er relevant for udfaldet af den nationale retssag. Da den nationale retsinstans har skønnet, at en besvarelse af dette spørgsmål var nødvendigt, for at den kunne træffe en afgørelse, er det principielt foreneligt med fordelingen af kompetencen mellem De Europæiske Fællesskabers Domstol og den forelæggende retsinstans, at Domstolen får spørgsmålet forelagt, og der er ikke i dette tilfælde grund til at fravige dette princip.

19. Med udgangspunkt i disse overvejelser skal jeg behandle spørgsmålet om gyldigheden af de omtvistede beslutninger. (Man kunne her indvende, at spørgsmålet om gyldigheden kun kan stilles i forbindelse med den anden, definitive beslutning og ikke i forbindelse med den første, der kun var foreløbig; dog kan disse to beslutninger af praktiske grunde behandles under ét).

20. FAC og den græske regering har anført, at Kommissionen ikke har begrundet sin afvisning tilstrækkeligt. Den græske regering har endvidere gjort gældende, at eftersom fonden udgør en del af fællesskabsbudgettet, skal afslutningen af regnskaberne i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 729/70 foregå i overensstemmelse med reglerne for offentlig regnskabsføring, og der skal være en begrundelse for hver postering. Enhver ikke anerkendt udgift skal altså svare til et nøjagtigt opført beløb, der er ydet af fonden, men som ikke burde have været udbetalt. Ifølge den græske regering må Kommissionens afvisning, da det ikke præcist angives, hvilke beløb der er udbetalt med urette, anses for en økonomisk sanktion, som ikke er hjemlet i forordning nr. 729/70.

21. Jeg skal først bemærke, at omfanget af den begrundelsespligt, som er omhandlet i EØF-traktatens artikel 190, afhænger af arten af den pågældende akt og den sammenhæng, den er vedtaget i, jf. f.eks. sag 13/72, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. 1973, s. 27, og sag 819/79, Tyskland mod Kommissionen, Sml. 1981, s. 21. Som FAC har erkendt, er det ikke hensigten med en beslutning om afslutning af regnskaber at give en redegørelse i alle enkeltheder for resultaterne af Kommissionens inspektioner eller at begrunde afslaget af bevillingen over for tredjemænd, der kan påvirkes som følge af den foranstaltning, der muligvis træffes af de nationale myndigheder. Kommissionens bevæggrunde til at beslutte korrektionen forklares i den sammenfattende rapport, der blev udarbejdet forud for afslutningen af regnskaberne. Desuden fandt der, som FAC også har indrømmet, forud for beslutningen løbende forhandlinger sted mellem Kommissionen og de italienske myndigheder. Ikke desto mindre er det rigtigt, at Kommissionen ikke har angivet, hvorledes den er nået frem til tallet 5%. Jeg skal derfor undersøge, om Kommissionen med rette kunne beslutte en reduktion med et fast beløb af de udgifter, Italien havde angivet, med den begrundelse at de italienske myndigheder ikke havde

ført tilstrækkelig kontrol med anvendelsen af fællesskabsstøtten.

22. Der er ingen tvivl om, at kun en støtte, der er tildelt i overensstemmelse med reglerne i fællesskabsretten, kan finansieres af fonden, og Kommissionen er forpligtet til ikke at anerkende medlemsstaternes udgifter, hvis den ikke er overbevist om, at disse udgifter er afholdt i nøje overensstemmelse med fællesskabsretten, jf. f.eks. sag 11/76, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. 1979, s. 245. I sag 819/71, Tyskland mod Kommissionen, Sml. 1981, s. 21, har Domstolen i dommens præmis 8 udtalt:

»I de tilfælde, hvor fællesskabsreglerne kun tillader udbetaling af støtte på betingelse af, at visse bevis- eller kontrolforskrifter er overholdt, er en støtte, der er udbetalt, uden at denne betingelse er opfyldt, ikke i overensstemmelse med fællesskabsretten, og den hermed forbundne udgift kan derfor principielt ikke pålægges EUGFL«.

Lignende udtalelser findes i sag 327/85, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. 1988, s. 1065, præmis 25, og i sag C-197/90, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 38. I denne sag har hverken parterne i sagen eller de italienske myndigheder fremlagt beviser, der afkræfter Kommissionens kontrollørers påstande. Det må derfor anses for godtgjort, at Italien ikke har foretaget en fornøden kontrol. Det følger heraf, at udbetalinger, der er foretaget under tilsidesættelse af denne forpligtelse, ikke er forenelige med fællesskabsretten og principielt ikke kan pålægges fonden.

23. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at når Kommissionen nægter at henføre visse udgifter til fonden, påhviler det Kommissionen at bevise, at den pågældende medlemsstat har tilsidesat bestemmelserne i den fælles markedsordning for landbruget, mens det er medlemsstaten, der bærer bevisbyrden, når det skal bevises, at det beløb, som Kommissionen ikke har anerkendt, er fejlagtigt: jf. sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. 1988, s. 1749, og sag C-197/90, Italien mod Kommissionen (tidligere nævnt). I sidstnævnte sag har Domstolen skønnet, at den nedsættelse med et fast beløb på 10% af de udgifter, Italien havde angivet for støtte til skummetmælkspulver, der blev foreskrevet ved beslutning 90/213, var berettiget, fordi de italienske myndigheder havde undladt at foretage den tilstrækkelige kontrol efter artikel 10, stk. 2, litra d), i forordning nr. 1725/79 (EFT 1979 L 199, s. 1). I dommens præmis 39 har Domstolen fastslået, at eftersom kontrollen havde været utilstrækkelig, kunne Kommissionen have udelukket hele det omhandlede beløb fra EUGFL, hvorfor den italienske regering ikke kunne anfægte et fast nedslag på 10%. Den samme argumentation kan anvendes i denne sag, idet nedslaget på 5% blev besluttet, fordi de italienske myndigheder ikke havde opfyldt deres kontrolforpligtelser i sektoren for frugt og grøntsager. Som det fremgår af den ottende betragtning i forordning 729/70 om finansiering af den fælles markedspolitik, og som Domstolen har bekræftet (sag C-366/88, Frankrig mod Kommissionen,

Sml. 1990 I, s. 3571, præmis 20), påhviler det hovedsagelig medlemsstaterne at kontrollere, at fonden forvaltes forsvarligt. Det tilkommer ikke Kommissionen at påtage sig medlemsstaternes kontrolfunktion, og den skal heller ikke udøve kontrol sideløbende med medlemsstaterne; alle de undersøgelser, som Kommissionen beslutter at foretage, er supplerende. Hvis det ikke forholdt sig sådan, ville der påhvile Kommissionen en urimelig byrde: jf. mit forslag til afgørelse i sag C-32/89, Grækenland mod Kommissionen, Sml. 1991 I, s. 1321, punkt 54.

24. Under hensyn til de særlige omstændigheder i denne sag er Kommissionen gået til værks i to etaper. I dens første beslutning har den givet et foreløbigt afslag og opfordret de italienske myndigheder til at fremlægge beviser. Men de italienske myndigheder har ikke reageret. Kommissionen har følgelig stadfæstet sit afslag. Jeg gør opmærksom på, at de italienske myndigheder ifølge konklusionerne i Kommissionens sammenfattende rapport kun havde kontrolleret seks producentorganisationer ud af 134, og af disse seks producentorganisationer havde kun tre modtaget fællesskabsstøtte for et beløb, der kun udgjorde 2,12% af de samlede udgifter, Italien havde angivet.

Disse forhold er ikke blevet anfægtet. Da de italienske myndigheders kontrol var utilstrækkelig, forekommer den iværksatte korrektion på 5% ikke urimelig. Jeg konkluderer derfor, at det ikke er blevet godtgjort, at Kommissionens beslutninger er ugyldige.

25. Jeg foreslår derfor følgende besvarelse af de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Pretura circondariale di Cuneo:

1) Gennemgangen af det første spørgsmål har intet frembragt, der kan påvirke gyldigheden af Kommissionens beslutning 89/627 og 90/213 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1987, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen.

2) Når Kommissionen afslår at anerkende en udgift fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, fordi en medlemsstat ikke har foretaget den nødvendige kontrol med producentorganisationernes virksomhed, kan denne medlemsstat ikke tilbagesøge dette beløb ved at afkræve disse organisationer et fast beløb; medlemsstaten kan kun tilbagesøge beløbene, hvis det er bevist, at en organisation ikke var berettiget til at modtage de pågældende beløb.