

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
SIEGBERT ALBER

fremsat den 24. marts 1998 \*

A — Indledning

1. Den foreliggende sag vedrører flere forskellige nedsættelser af EUGFL<sup>1</sup>-midler for Italiens regning på i alt 108 850 076 808 ITL. Dette svarer til nedsættelser på mellem 2% og 10% af seks enkeltposter.

2. De første to nedsættelser vedrører hver især området for offentlig oplagring af oksekød. For det første kritiserer Kommissionen Italien for grove mangler i forbindelse med organisationen af opkøb af kød. De kompetente myndigheder har uddelegeret deres kontrolbeføjelser til et brancheorgan uden at undersøge, om hvervet også blev udført forskriftsmæssigt. Ansvar for udbringningen af kødet er ligeledes helt blevet overdraget til interventionscentre — ligeledes uden ordentlig kontrol. Dette har medført betydelige mangler.

3. Den øvrige nedsættelse i denne forbindelse bliver af Kommissionen, som er sagsøgt i sagen, begrundet med, at de nationale myndigheder i forbindelse med interventionsopkøb af oksekød har accepteret, at der uretmæssigt blev indgivet flere bud (gruppebud eller sammenhængende bud)<sup>2</sup>.

4. Et andet punkt drejer sig om mangler ved kontrollen i forbindelse med præmier til fåre- og gedekød. På grund af disse mangler er der i talrige tilfælde blevet betalt præmier, selv om disse dyr ikke burde have været udtaget til tildeling af præmie.

5. Også på området for offentlig oplagring af korn gør Kommissionen gældende, at der foreligger betydelige mangler ved kontrollen, som Kommissionen hævder skyldes, at opgaverne på området for offentlig oplagring helt er blevet overdraget til eksterne virksomheder.

\* Originalsprog: tysk.

<sup>1</sup> — Det drejer sig herved om Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget.

<sup>2</sup> — Dette problem er i det mindste til dels også genstand for sagerne C-209/96 (Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 5655), C-232/96 (Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 5699), C-233/96 (Danmark mod Kommissionen, Sml. I, s. 5759) og C-238/96 (Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5801).

6. I forbindelse med braklægning af arealer kritiserer Kommissionen derimod Italien for at have betalt braklægningspræmier for arealer, der ikke tidligere har været opdyrket.

7. Med hensyn til udligning af udgifterne for oplagring af sukker gør Kommissionen gældende, at der til dels slet ikke har været gennemført nogen kontrol af de kompetente organer og af AIMA.

9. Som begrundelse for disse nedsættelser har Kommissionen henvist til sin sammenfattende rapport<sup>4</sup>, hvorefter den ved sin kontrol vedrørende 1990 og 1991 har konstateret betydelige mangler ved kontrollen i Italien. Disse mangler skyldes, at det kompetente interventionsorgan, AIMA, har overdraget sin opgave til et brancheorgan, AIA. Ansvar for udbeningen af det opkøbte oksekød er atter blevet overdraget til private interventionscentre. I begge tilfælde har der ikke været tilstrækkelig kontrol med, om opgaverne var blevet udført i henhold til Kommissionens regler.

## B — Faktiske omstændigheder og retsfor skrifter

### *Offentlig oplagring af oksekød*

8. Under den foreliggende sag har Italien nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 96/311/EF<sup>3</sup>, for så vidt der heri er givet afslag på at finansiere et beløb på 54 927 174 194 ITL. Denne nedsættelse svarer til en andel på 10% af de vedrørende 1990 og 1991 anmeldte udgifter.

10. Kommissionen har endvidere anført, at i mange tilfælde har kontrollanten og den kontrollerede været identiske. Dvs. de organisationer, der gennemførte kontrollen, havde også selv kunnet levere kød til interventionsorganerne.

11. Kommissionen finder disse mangler ved kontrollen bekræftet af, at den i forbindelse med sine undersøgelser har konstateret betydelige mangler under selve proceduren såvel som med hensyn til det oplagrede køds kvalitet. Interventionsorganet har således opkøbt kød, som på grund af sin beskaffenhed ikke burde være godkendt til intervention. Desuden har man fastslået, at kontrolmærkerne på kød er blevet delvist fjernet, hvilket tyder

3 — Kommissionens beslutning (96/311/EF) af 10.4.1996 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1992, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, samt visse udgifter for regnskabsåret 1993 (EFT L 117, s. 19).

4 — Dok. VI/6355/95.

på, at det ikke drejer sig om kød af fællesskabsoprindelse. Endvidere har man konstateret omklassificering med forfalskninger af den oprindelige klassificering. Andre kritikpunkter var bl.a. en uegnet emballage og mangelfuld nedfrysning af kødet.

*Licitationsproceduren for oksekød*

12. For at illustrere manglerne ved det italienske system har Kommissionen endvidere henvist til salg af det oplagrede kød dels i forbindelse med fødevarchjælp til Bulgarien, dels i forbindelse med salg til det tidligere Sovjetunionen og til Brasilien. Også her har man konstateret de ovennævnte mangler. Derfor anså Kommissionen en nedsættelse på 10% af de for 1990 og 1991 anmeldte udgifter for berettiget.

13. Italien har bestridt, at kontrollen ikke er blevet udført forskriftsmæssigt. Såfremt der overhovedet har været tale om mangler ved kødet, ville dette kun være begrænset til enkelttilfælde. Derfor er en nedsættelse på 10% i hvert fald for høj, navnlig også i betragtning af de forbedringer, som Italien i mellemtiden har indført.

14. I denne forbindelse har Italien nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning om ikke at anerkende et beløb på 7 104 000 000 ITL. Dette beløb svarer til en lineær korrektion på 2% af udgifterne for 1992.

15. Kommissionen har i sin sammenfattende rapport<sup>5</sup> begrundet denne nedsættelse med, at Italien har tilladt flere bud. De kompetente italienske myndigheders adfærd har derfor ikke været i overensstemmelse med fællesskabsreglerne og har ført til forskelsbehandling af de erhvervsdrivende, der har overholdt reglerne.

16. De kritiserede flere bud vil kunne have en spekulativ karakter. Såfremt meget store mængder oksekød nemlig blev udbudt til salg til intervention, ville det være nødvendigt at nedsætte disse mængder ved anvendelse af en koefficient<sup>6</sup>. Da de bydende forsøgte også for fremtiden at sælge alt deres kød til intervention, blev der spekuleret gennem indgivelse af oppustede bud. Såfremt en bydende regner med, at der vil blive

5 — Jf. fodnote 4.

6 — De tilsvarende regler er indholdt i artikel 11, stk. 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 859/89 af 29.3.1989 om gennemførelsesbestemmelser for interventionsforanstaltninger for oksekød (EFT L 91, s. 5).

fastsat en bestemt reduktionskoefficient, udbyder han en tilsvarende højere mængde til interventionsopkøb. Såfremt der derefter fastsættes en koefficient, der ikke er så høj, som den bydende havde forventet, skal han levere mere kød til interventionsorganet, end han egentlig har til rådighed. Såfremt han ikke kan opfylde kontrakten med interventionsorganet med 85%, henholdsvis 95%, fortaber han helt eller delvis den sikkerhedsstillelse, som er tilvejebragt for det samlede beløb<sup>7</sup>.

17. Såfremt den bydende opdeler sit oprindelige bud i flere mindre bud, som han fremsætter gennem stråmænd, nedsættes risikoen for fortabelse af sikkerhedsstillelsen. Såfremt han ikke kan levere hele den tilbudte mængde, kan han ved forskellige mindre bud i det mindste opfylde nogle af dem i et sådant omfang, at han ikke fortaber sikkerhedsstillelsen. For så vidt angår de øvrige bud, som han i så fald ikke længere kan opfylde, fortaber han ganske vist også sikkerhedsstillelsen; denne er imidlertid ikke beregnet ud fra det samlede beløb af alle de bud, som han har fremsat, men ud fra de enkelte mindre beløb. Størrelsen af den fortabte garantisum bliver således ringere, og den derved opnåede fortjeneste overstiger den ofte.

18. Kommissionen er af den opfattelse, at dette klart indebærer, at indgivelse af flere bud fremmer spekulation, fordi virkningen af sikkerhedsstillelsen formindskes.

7 — Artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 859/89.

19. Foregøgling af større mængder i forbindelse med spekulationerne er i modstrid med interventionens formål. Interventionen skal — når priserne på markedet falder under et bestemt beløb — stabilisere markedet, f.eks. gennem interventionsopkøb, og forhindre eller afdæmpe et betydeligt prisfald<sup>8</sup>. Man har derfor med forordning nr. 859/89<sup>9</sup> indført en licitationsprocedure<sup>10</sup>. Inden for rammerne af denne licitationsprocedure blev opkøbspriser og opkøbsmængder fastsat på grundlag af de indkomne bud<sup>11</sup>.

20. De spekulative bud, der — som påpeget — bliver begunstiget ved indgivelse af flere bud, forhindrede en vellykket anvendelse af interventionsforanstaltningerne. Da der blev udbudt mere kød, end der faktisk var til stede på markedet, kunne opkøbspriserne og opkøbsmængderne, der fastsættes på grundlag af de indgivne bud, ikke længere fastlægges i overensstemmelse med markedsvilkårene. De spekulative bud forhindrede således, at Kommissionen kunne opnå et nøjagtigt overblik over markedssituationen. Af denne grund kan man næsten med sikkerhed gå ud fra, at der bliver opkøbt mere kød til højere priser af interventionsorganerne på grund af de spekulative bud og de »flere« bud, som fremmer dem. Man må herved

8 — Fjerde betragtning til og artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27.6.1968 om den fælles markedsordning for okseskød (EFT 1968 L, s. 179).

9 — Anført i fodnote 6.

10 — Tredje betragtning til og artikel 7 ff. i forordning nr. 859/89.

11 — Anden betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 571/89 af 2.3.1989 om ændring af forordning (EØF) nr. 805/68 om den fælles markedsordning for okseskød, og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 1302/73 og om forlængelse af gyldighedsperioden for forordning (EØF) nr. 4132/88 (EFT L 61, s. 43).

endvidere huske på, at indgivelsen af flere bud også tillader spekulation med hensyn til prisen. Gennem opkøb af for store mængder opstod der flere omkostninger for EUGFL, end hvad der var påkrævet for at støtte markedet.

21. Efter sagsøgerens opfattelse er alle gældende forskrifter derimod blevet overholdt i forbindelse med interventionen. Italien har ikke accepteret mere end ét bud pr. bydende, og har derfor heller ikke tilsidesat sin kontrolforpligtelse.

22. De regler, der ligger til grund for denne sag, er indeholdt i artikel 9 i forordning nr. 859/89; det bestemmes i artikel 9, stk. 1: »Den *bydende* (Bieter) kan kun deltage i licitationen, hvis han skriftligt forpligter sig til at overholde samtlige bestemmelser for de pågældende opkøb«<sup>12</sup>.

23. Det bestemmes i artikel 9, stk. 2: »De *pågældende* (Interessent) deltager i licitationen hos interventionsorganet i de medlemsstater, hvor den indledes, enten ved indgivelse af skriftligt bud mod modtagelseskvittering eller ved enhver anden skriftlig meddelelse mod modtagelseskvittering, som interventionsorganet accepterer. *De kan kun indgive ét bud pr. kategori og licitation*«<sup>13</sup>.

24. Efter Kommissionens opfattelse er sondringen mellem begreberne »bydende« og »pågældende« af betydning her. Det fremgår af det forskellige ordvalg, at »pågældende« ikke må sidestilles med »bydende«. Begrebet »pågældende« betegner ikke kun dem, der faktisk har handlet og indgivet et bud. Det omfatter en meget bredere personkreds; det er derfor ikke kun forbudt for den enkelte bydende — dvs. den som faktisk indgiver budet — at indgive mere end ét bud. Forbuddet omfatter snarere alle, som udbyder den samme mængde kød.

25. Sagsøgeren er derimod af den opfattelse, at begreberne »bydende« og »pågældende« er synonyme. Det forskellige ordvalg tjener kun til at undgå en gentagelse af begreberne. Der kan ikke sondres mellem dem. Begrebet »pågældende« har heller ikke i andre bestemmelser i fællesskabsretten en videre betydning end at omfatte en virksomhed, som deltager i en licitation. Forbuddet i artikel 9, stk. 2, andet punktum, begrænser sig derfor til, at den person, der optræder som bydende, kun må indgive ét bud.

26. At den økonomiske situation også skal tages i betragtning i forbindelse med budene fremgår for det første af artikel 11, stk. 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2456/93 af 1. september 1993 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 for så vidt angår de generelle og de særlige interventionsforan-

12 — Min fremhævelse.

13 — Min fremhævelse.

staltninger for oksekød<sup>14</sup>, der ikke gjaldt på tidspunktet for sagens faktiske omstændigheder. Artikel 11, stk. 3, bestemmer:

»Den enkelte bydende (Interessent) kan kun indgive ét bud pr. kategori og licitation.

Hver medlemsstat sikrer sig, at de pågældende (Interessenten) er indbyrdes uafhængige, hvad angår ledelse, personale og drift.

Er der nærliggende grund til at antage, at dette ikke er tilfældet, eller at et bud ikke svarer til de økonomiske realiteter, tages buddet kun i betragtning, hvis den bydende (Bieter) fremlægger relevant bevis for, at bestemmelsen i andet afsnit er overholdt.

Konstateres det, at en bydende (Bieter) har indgivet flere bud, afvises alle buddene.«

27. Efter Kommissionens opfattelse var licitationsproceduren i Italien af endnu en grund ikke i overensstemmelse med fællesskabsreglerne. Virksomhederne på oksekøds-markedet er i Italien sammenlagt i tre store producentsammenslutninger. De opfyldte ifølge sagsøgeren alle nødvendige formaliteter ved offentlige organer for deres medlemmer. Dette er almindelig praksis i Italien. Producentsammenslutningerne indsamlede således buddene fra medlemmerne — efter sagsøgerens udsagn i forseglede kuverter — og fremsendte disse til interventionsorganet. Efter Kommissionens opfattelse er den fortrolighed, som er foreskrevet i artikel 9, stk. 6, i forordning nr. 859/89, ikke længere sikret. Italien er derimod af den opfattelse, at sammenslutningerne i denne forbindelse kun virkede som postbud. Der ses derfor ikke at foreligge nogen tilsidesættelse af fællesskabsreglerne.

28. En sådan producentsammenslutning kan tillige afgive bud i eget navn for alle de medlemmer, der ikke har indgivet noget individuelt bud. Efter Kommissionens opfattelse er fortroligheden heller ikke sikret i dette tilfælde. Konkurrenternes interesse blev sammenlagt, og dermed blev fordelene ved licitation ophævet. Efter Italiens opfattelse er der her dog ikke tale om tilsidesættelse af det af Kommissionen påståede forbud mod flere bud. Det drejer sig her ikke om flere bud, men om et enkelt bud fra producentsammen-

14 — EFT L 225, s. 4.

slutningen. Det ville ikke bringe interventionen i fare, men ville føre til en reduktion af buddene, hvilket absolut er ønskeligt.

sionen foretagne korrektion. Sagsøgeren begrundet kontrolmanglerne med manglende uddannelse og utilstrækkeligt kendskab til lovgivningen hos kontrolpersonalet.

### *Præmie til fåre- og gedekød*

29. I denne forbindelse har Italien gjort indsigelse mod Kommissionens beslutning, for så vidt angår afslag på betaling af et beløb på 34 175 522 595 ITL. Dette beløb svarer til en reduktion på 10% af udgifterne for 1992.

30. I henhold til artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 3013/89 af 25. september 1989 om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød<sup>15</sup> ydes der en præmie til fårekødsproducenter til udligning af et eventuelt indkomsttab. Efter Kommissionens opfattelse har betydelige mangler ved det italienske kontrolsystem ført til, at der i mange tilfælde uberettiget er blevet udbetalt præmier for dyr, som egentlig ikke burde være udvalgt til det.

31. Italien har ikke bestridt de mangler, som Kommissionen har anført, men har gjort indsigelse mod størrelsen af den af Kommis-

### *Offentlig oplagring af korn*

32. I denne forbindelse har Italien nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning, for så vidt som Kommissionen har afvist at lade et beløb på 10 082 336 246 ITL afholde af EUGFL. Kommissionen har begrundet denne nedsættelse med de betydelige mangler, som den har konstateret ved sine undersøgelser. Opgaverne på området for offentlig oplagring af korn er uden nogen som helst kontrol blevet overdraget til eksterne virksomheder. Ifølge det af Kommissionen anførte var der hverken kontrol med de eksterne virksomheders arbejde, eller kontrol med hensyn til kvaliteten af de oplagrede varer. Dette har ført til unødvendige udgifter for EUGFL. Derfor foretog Kommissionen en reduktion på 10% af de udgifter, der blev anmeldt som tekniske omkostninger og finansieringsomkostninger for 1992, og på 5% af de udgifter, der blev anmeldt som øvrige omkostninger for 1992.

33. Italien har ikke bestridt de mangler, der er gjort gældende, men har gjort indsigelse mod størrelsen af reduktionen.

<sup>15</sup> -- EFT L 289, s. 1.

*Braklægning af arealer*

34. På dette område har Italien gjort indsigelser mod Kommissionens beslutning, for så vidt som Kommissionen har afvist at lade et beløb på 2 169 762 753 ITL afholde af EUGFL. Dette beløb svarer ifølge det af sagsøgeren anførte til 10% af de for Sicilien for 1992 anerkendte udgifter.

35. Ved forordning nr. 797/85 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet<sup>16</sup>, som affattet ved forordning nr. 1094/88<sup>17</sup>, blev der indført en støtteordning, som skal tilskynde til nedlæggelse af agerjord<sup>18</sup>. Denne støtte kunne ydes til al agerjord uanset afgrøde, såfremt jorden tidligere — i en bestemt referenceperiode, her driftsåret 1987/88 — rent faktisk var blevet dyrket<sup>19</sup>.

36. Efter Kommissionens opfattelse har også arealer på Sicilien, der ikke opfylder sidstnævnte betingelse, draget fordel af denne støtteordning, og det ville være meningsløst

at betale udtagningspræmie for arealer, som ganske vist er blevet bearbejdet, men på hvilke der aldrig har været dyrket noget. Sagsøgeren har heller ikke gennemført nogen som helst kontrol, hvad det angår.

37. Italien har anført, at man har ændret den tidligere fremgangsmåde, den såkaldte »teknisk hvileperiode«. I en teknisk hvileperiode ligger jorden brak i en vis periode og bearbejdes kun for at forbedre optagelsen af vand og jordens opslugningsevne. Man er imidlertid gået over til at beplante disse brakliggende arealer med efterårs-forårs-afgrøder med tidlig høst, såsom bælgplanter til foderbrug, hestebønner, kikærter, kartofler osv., for at undgå korrosionsskader.

38. Efter Kommissionens opfattelse er der på Sicilien endvidere (også) blevet anvendt den traditionelle braklægnings teknik (dvs. uden tidplantning). Da der dog ikke er blevet gennemført nogen kontrol i den forbindelse, har Kommissionen afvist at afholde udgifter — ifølge Kommissionens opfattelse — svarende til 5% af de pågældende udgifter.

16 — Rådets forordning (EØF) nr. 797/85 af 12.3.1985 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet (EFT L 93, s. 1).

17 — Rådets forordning (EØF) nr. 1094/88 af 25.4.1988 om ændring af forordning (EØF) nr. 797/85 og (EØF) nr. 1760/87 for så vidt angår nedlæggelse af agerjord samt ekstensivering og omstilling af produktionen (EFT L 106, s. 28).

18 — Artikel 1a, stk. 1.

19 — Artikel 1a, stk. 2, i forordning nr. 1094/88.

39. Italien har bestridt, at denne nedsættelse er berettiget, da den pågældende bestemmelse i forordningen ikke er klart formuleret.

*Oplagringsudgifter for sukker*

40. I denne forbindelse har Italien gjort indsigelser imod Kommissionens beslutning, for så vidt angår et beløb på 391 281 020 ITL, der ikke er blevet anerkendt. Dette beløb svarer til 10% af de lageromkostninger, der i 1992 er blevet betalt til særlige handelsvirksomheder (og til uafhængige lagre).

41. Kommissionen har begrundet denne nedsættelse med, at der fuldstændig har manglet den nødvendige kontrol.

42. Ved artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker<sup>20</sup> blev der indført en ordning for udligning af lageromkostninger for sukker. Den omfatter et fast beløb, der finansieres gennem en afgift. I henhold til forordning nr. 1785/81 opkræves denne afgift af hver importør af præference-sukker og af hvert raffinaderi, som raffinerer præferencesukker.

43. I henhold til artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 1358/77 af 20. juni 1977 om

fastlæggelse af almindelige regler for udligning af lageromkostninger for så vidt angår sukker, samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 750/68<sup>21</sup> ydes der refusion til følgende personer: »sukkerfabrikanter, der råder over en basiskvote, sukkerraffinaderier, producenter af formalet sukker ... kandis ... alle inden for sukkersektoren specialiserede handelsvirksomheder, der er godkendt af den medlemsstat, på hvis område deres etableringssted befinder sig, og interventionsorganer«.

44. I tredje betragtning til denne forordning anføres det, at: »Afgifternes størrelse bør derfor fastlægges efter det princip, at summen af den betalte refusion er lig med summen af de opkrævede afgifter.«

45. Kontrollen med dette system er endelig fastlagt i artikel 19 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1998/78 af 18. august 1978 om gennemførelsesbestemmelser til ordningen med udligning af lageromkostninger for sukker<sup>22</sup>. Denne artikel bestemmer: »Medlemsstaterne træffer de fornødne foranstaltninger til gennemførelse af denne forordning og fastsætter navnlig alle nødvendige kontrolprocedurer.«

20 — EFT L 177, s. 4.

21 — EFT L 156, s. 4.

22 — EFT L 231, s. 5.

46. Kommissionen har anført, at det her drejede sig om et meget komplekst system, som nødvendiggjorde strenge kontrolregler, som også er blevet fastsat. Men da Italien indtil den 31. december 1992 endnu ikke havde indført nogen form for kontrol hos de specialiserede handelsvirksomheder, var nedsættelsen på 10% berettiget.

47. Italien har indrømmet, at i en overgangsperiode<sup>23</sup> var der ikke blevet gennemført kontrol på stedet hos de specialiserede handelsvirksomheder. Der har kun været foretaget en administrativ kontrol. Denne har dog været meget intensiv, og der var fastsat strenge sanktioner for det tilfælde, at de nødvendige bilag blev indleveret for sent. Så snart AIMA også kunne gennemføre kontrol på stedet, blev disse også udvidet til at omfatte tilbagelagte perioder. Herunder er der ikke blevet konstateret nogen uregelmæssigheder. Dette gælder ligeledes for de forudgående perioder.

48. I betragtning af den omstændighed, at lageromkostningerne blev finansieret af de afgifter, som blev betalt af producenterne, er afvisningen af at anerkende afregningen med hensyn til lageromkostningerne ikke i overensstemmelse med, at virksomhedernes afregning af afgifterne er blevet anerkendt.

49. Med hensyn til spørgsmålet om den nødvendige kontrol har sagsøgeren anført, at fællesskabsreglerne ikke indeholdt særlige forskrifter om, med hvilket mellemrum og efter hvilken metode kontrollen skal gennemføres. Fællesskabslovgiver har snarere givet medlemsstaternes myndigheder en stor frihed med hensyn til anvendelsen af den procedure og de foranstaltninger, som de finder nødvendige for at sikre en tilstrækkelig kontrol. Da der her ikke foreligger noget bevis for en økonomisk skade, mangler ethvert grundlag for den påstand, at kontrollen ikke har været tilstrækkelig.

#### Parternes påstande

50. På grundlag af disse seks nedsættelser anlagde Den Italienske Republik sag ved Domstolen i juli 1996 og nedlagde følgende påstand:

— Kommissionens beslutning nr. 417 af 10. april 1996<sup>24</sup> annulleres, for så vidt som Kommissionen ved regnskabsafslutningen har afvist at lade EUGFL finansiere udgifter afholdt af Den Italienske Republik i regnskabsåret 1992 til et beløb af i alt 108 850 076 808 ITL.

23 — I den periode, som Kommissionen har bedømt, havde AIMA netop overtaget funktionerne fra det tidligere Cassa Conguaglio Zuccherio.

24 — Offentliggjort under nr. 96/311/EF (EFT L 117, s. 19).

51. Kommissionen nedlagde følgende (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik<sup>26</sup>. I betragtningerne til denne forordning hedder det bl.a.: »Der skal træffes foranstaltninger for at forhindre ... alle uregelmæssigheder ...«<sup>27</sup>. Den ottende betragtning til forordningen lyder således: »Fællesskabets udgifter skal kontrolleres nøje; til supplerung af den af medlemsstaterne på eget initiativ gennemførte kontrol, der som hidtil er af den væsentligste betydning, skal det bestemmes, at Kommissionens funktionærer skal foretage undersøgelser, og at Kommissionen skal kunne kræve medlemsstaternes bistand.«
- Frifindelse.
- Sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

### C — Stillingtagen

53. Den til disse betragtninger svarende artikel 8 i forordningen bestemmer i stk. 1:

#### *Offentlig oplagring af oksekød*

52. Kommissionen kritiserer Italien for grove mangler ved kontrollen, dvs. en tilside-sættelse af statens kontrolforpligtelse. Med hensyn til kontrol med udbeningen, fremgår denne pligt af artikel 20 i forordning nr. 859/89 om gennemførelsesbestemmelser for interventionsforanstaltninger for oksekød<sup>25</sup>. Deri er ikke alene bestemt, at interventionsorganerne skal kontrollere enhver af de omhandlede aktiviteter. Det er tillige foreskrevet, hvorledes denne kontrol skal udformes. Med hensyn til den øvrige kontrol skal der henvises til Rådets forordning

»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

25 — Anført i fodnote 6.

26 — EFT 1970 I, s. 196.

27 — Syvende betragtning til forordning nr. 729/70.

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder

EUGFL, og bekæmpelse af misbrug og uregelmæssigheder i forbindelse med disse foranstaltninger (jf. ovennævnte dom i BayWa-sagen, præmis 13).

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

Ifølge denne artikel påhviler der således medlemsstaterne en generel forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført og på behørig måde, også selv om der i henhold til den enkelte fællesskabsretsakt ikke udtrykkeligt skal træffes bestemte kontrolforanstaltninger (jf. dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 16 og 17)<sup>29</sup>.

...«.

54. Ifølge Domstolens praksis påhviler det de nationale myndigheder at påse, at de fællesskabsretlige regler nøje overholdes<sup>28</sup>. Hvor vidt medlemsstaternes forpligtelse rækker inden for rammerne af finansieringen af EUGFL, har Domstolen truffet afgørelse om i dommen i sagen Exportslachterijen van Oordegem. Det udtales heri vedrørende artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70:

55. Det følger heraf, at der kan bestå en forpligtelse for medlemsstaterne til at gennemføre kontrol, også selv om en sådan pligt ikke udtrykkeligt er foreskrevet i den tilsvarende ordning.

»I denne bestemmelse, der for dette særlige område er udtryk for de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til traktatens artikel 5, fastlægges ifølge Domstolens praksis de principper, hvorefter Fællesskabet og medlemsstaterne skal gennemføre fællesskabsretlige afgørelser om foranstaltninger på landbrugsområdet, der finansieres af

56. Da forordning nr. 859/89 indeholder omfattende bestemmelser om, hvilken beskaffenhed det opkøbte kød skal have, hvorledes det skal oplagres og emballeres, skal medlemsstaterne gennemføre den tilsvarende kontrol for at sikre, at disse regler overholdes.

28 — Dom af 10.11.1993, sag C-48/91, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 5611, præmis 11, dom af 9.10.1990, sag C-366/88, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3571, præmis 20, dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 17, og af 6.5.1982, forenede sager 146/81, 192/81 og 193/81, BayWa, Sml. s. 1503, præmis 26.

29 — Dom af 2.6.1994, sag C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, Sml. I, s. 2283, præmis 17 og 18.

57. Såfremt de ikke overholder denne forpligtelse, vil deres udgifter ikke blive afholdt inden for rammerne af EUGFL. Domstolen har udtalt, at: »EUGFL udelukkende finansierer restitutioner og interventioner, der ydes, henholdsvis foretages, efter Fællesskabets regler inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget ...«<sup>30</sup>. Herved påhviler det Kommissionen at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af bestemmelserne vedrørende de fælles markedsordninger for landbruget<sup>31</sup>.

58. Det må dernæst undersøges, om Kommissionen har løftet sin bevisbyrde. Kommissionen gør gældende, at kontrolopgaverne og ansvaret inden for rammerne af interventionsproceduren af AIMA er blevet overdraget til AIA og til private centre, uden at AIMA har sikret en tilsvarende kontrol.

59. Italien har heroverfor gjort rede for, hvem der foretog den aktive kontrol, og hvorledes denne kontrol var udformet. Italien nævner i denne forbindelse for det første en officiel dyrlæge, men anfører tillige, at kontrollen er blevet gennemført af en organisation, som stod i direkte forbindelse med det organ, der var kompetent med hensyn til oplagringen. Om der var blevet foretaget

yderligere kontrol fra AIMA's side, og hvorledes den i givet fald var udformet, er der ikke anført noget om. Sagsøgeren har kun anført, at man ikke kunne lægge til grund, at AIMA havde overdraget kontrollen til AIA. Der bestod snarere en aftale om gensidighed mellem de to.

60. Da AIMA derfor ikke har fremført noget om, hvorvidt og på hvilken måde AIMA har gennemført sin kontrol, kan man heraf konkludere, at der på dette trin fuldstændig manglede kontrol.

61. Efter Kommissionens opfattelse blev dette bekræftet ved, at de konstaterede mangler ved kødet endda delvist var så entydige (f.eks. forkerte stempler), at de i hvert fald burde have været konstateret ved en korrekt kontrol.

62. Det er et spørgsmål, om dette er tilstrækkeligt til at godtgøre, at der foreligger en overtrædelse fra AIMA's side. I denne forbindelse skal der henvises til Domstolens praksis, hvorefter Kommissionen ganske vist i hvert enkelt tilfælde skal begrunde sin beslutning, hvis der heri fastslås manglende kontrol eller mangler ved den kontrol, som er gennemført<sup>32</sup>. I det citerede tilfælde anførte Kommissionen bl.a., at de kompetente organer hverken havde kunnet

30 — Dom i sagen Nederlandene mod Kommissionen (anført i fodnote 28, præmis 13 og 14), med yderligere henvisninger.

31 — Dom i sagen Nederlandene mod Kommissionen (anført i fodnote 28, præmis 18) med yderligere henvisninger, dom af 19.2.1991, sag C-281/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 347, præmis 19, med yderligere henvisninger, dom af 24.3.1988, sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 1749, præmis 16, dom af 6.10.1993, sag C-55/91, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4813, præmis 13, med yderligere henvisninger.

32 — Dom i sagen Tyskland mod Kommissionen (anført i fodnote 28, præmis 23).

fremlægge oplysninger om hyppigheden af kontrollen på stedet eller om kommunikationssystemet mellem tilsynsmyndighederne og de lokale myndigheder. De havde heller ikke kunnet sige noget om, hvorfor der ikke var blevet udfærdiget en skriftlig rapport. Dette var tilstrækkeligt som begrundelse fra Kommissionens side. Det ville derefter have påhvilet sagsøgeren at føre bevis for, at Kommissionens konstateringer var urigtige. Til dette formål var det — fortsatte Domstolen — ikke tilstrækkeligt, at sagsøgeren hævdede, at der faktisk blev foretaget en administrativ kontrol og kontrol på stedet, men ikke fremlagde bevis herfor. Da sagsøgeren således ikke havde bevist, at der var blevet gennemført kontrol, kunne dette anbringende give anledning til alvorlig tvivl med hensyn til indførelsen af et passende og effektivt system af foranstaltninger til overvågning og kontrol<sup>33</sup>.

63. Kommissionen har i denne forbindelse anført, at AIMA ikke har kunnet forklare, ud fra hvilke kriterier man har foretaget kontrol af, om AIA har udført de opgaver, der var blevet overdraget til AIA, korrekt. Dvs. AIMA har ikke kunnet godtgøre, med hvilke midler det har sikret sig, at systemet fungerede korrekt. Det har desuden heller ikke kunnet give nogen henvisning til eventuelle instruktioner fra AIMA's side. De italienske myndigheder havde ikke engang oplyst, om der har været inspektioner på stedet, og i bekræftende fald hvor ofte og efter hvilke

kriterier. Noget tilsvarende gælder for foranstaltningerne vedrørende konserveringen af kødet. Endelig kunne der heller ikke fremlægges resultater fra en eventuel kontrol.

64. Efter Kommissionens opfattelse er det her så meget desto vigtigere med et effektivt kontrolsystem, som den, der kontrollerer, og den, der kontrolleres, ifølge Kommissionen i mange tilfælde er identiske. En sådan praksis øger risikoen for svig. Italien har ikke anført noget i den anledning. Det har kun fremsat bemærkninger vedrørende opgavefordelingen i et helt konkret tilfælde mellem kontrollanter fra AIA og officielle dyrlæger såvel som kontrollanter fra de private interventionscentre. Af det anførte fremgår ikke helt klart, om opgaverne altid har været helt klart adskilt mellem de enkelte organer.

65. Derudover har Italien kun fremsat indlæg vedrørende enkelte kritikpunkter. Italien anfører bl.a. til kritikken om, at interventionsorganerne allerede havde opkøbt frosset kød i strid med reglerne, at en sådan overtrædelse ikke ville kunne være konstateret ved en senere kontrol foretaget af Kommissionen. Dette benægter Kommissionen, idet den anfører, at fra kød, der allerede er opkøbt i frosset stand, kan de anbragte stempler meget let fjernes i modsætning til stempler, der er anbragt på fersk kød. Indsigelsen om, at man i Italien ikke har overholdt den maksimale mængde, der må være emballeret i karton, bestrides ikke af Italien. Det anfører blot grundene til, at man ikke har overholdt denne regel. Sagsøgeren er ikke kommet nærmere ind på kritikken om, at der var anbragt falske stempler. Sagsøgeren

33 — Dom i sagen Tyskland mod Kommissionen (anført i fodnote 28, præmis 26 ff.).

anfører blot, at det ikke har medført skade, når et stempel er anbragt på det forkerte sted.

66. Med hensyn til omklassificering indrømmer sagsøgeren i hvert fald, at AIA ved cirkulære fra 1991 måtte sende omfattende instrukser til de kompetente organer om overholdelse af reglerne. Sagsøgeren bestrider dermed ikke, at der havde været vanskeligheder på dette område.

67. Derimod har sagsøgeren til mange kritikpunkter kun anført, at der har været gennemført kontrol, hvorved der dog ikke er blevet konstateret nogen overtrædelser. Som allerede påvist er dette ifølge Domstolens praksis ikke tilstrækkeligt. Med hensyn til problemet med klassificering af kødet, anfører sagsøgeren, at man i den forbindelse støtter sig til subjektive kriterier, som er forskellige fra medlemsstat til medlemsstat. Dertil skal siges, at der findes klare fællesskabsbestemmelser om, hvordan kødet skal klassificeres<sup>34</sup>. Til indsigelsen om, at det er henholdsvis kalvekød og oksekød af den ringe kategori P, der er blevet opkøbt, anfører sagsøgeren, at der ikke var grund til at sælge kalvekød til intervention, da prisen for kalvekød på det normale marked var meget højere. Hertil skal siges, at salg af kalvekød til intervention kan være hensigtsmæssig, når dette kød ikke kan sælges på det frie marked. Kød af kategori P — anfører sagsøgeren endvidere — er meget sjældent i Italien og er ikke blevet konstateret ved Italiens egen kontrol. Det anførte er som allerede påvist ikke tilstrækkeligt. Med hensyn

til indsigelsen om forfalskning af klassifikationen henviser sagsøgeren — foruden det anførte om, at en sådan forfalskning ikke er blevet godtgjort — til den sagkyndige udtalelse, der på producenternes og interventionscentrenes foranledning er blevet udfærdiget. Man har ikke taget særligt hensyn til en ændring af kategorien »P« til den højere kategori »R«, da de angivne kategorier havde vist sig korrekte. Om denne redegørelse er tilstrækkelig til at gendrive kritikken, er et spørgsmål. Men selv i tilfælde af, at det er tilstrækkeligt, er der stadig nok af andre punkter, hvoraf det kan sluttes, at der foreligger mangler ved kontrollen.

68. Et andet punkt, som sagsøgeren har anført, er, at de fastslåede mangler er minimale, dvs. kun udgør en mindre overtrædelse. Bortset fra, at der kan stilles spørgsmålstegn ved overtrædelsens omfang, kan et sådant anbringende også kun vedrøre et enkelt problem og ikke alle de mangler, som Kommissionen har fremsført.

69. Med hensyn til salg til Bulgarien, det tidligere Sovjetunionen og Brasilien, anfører sagsøgeren, at der fra modtagernes side ikke har været nogen klager. Dette kan dog ikke være noget kriterium i den foreliggende sag. For så vidt angår Bulgarien, gør sagsøgeren gældende, at kødet blev kontrolleret inden udførslen. Såfremt der herunder var blevet konstateret mangler, ville det ikke kunne

34 — Rådets forordning (EØF) nr. 1208/81 af 28.4.1981 om fastsættelse af Fællesskabets handelsklasseskema for slagte kroppe af voksent kvæg (EFT L 123, s. 3).

frigives til eksport. Det samme gælder for salg i det tidligere Sovjetunionen. Desuden har Kommissionen ved salget til Bulgarien opgivet en helt forkert kødmængde. Det kan ikke kontrolleres. Det står dog fast, at man ved en gennemført kontrol er nået til det resultat, at det drejede sig om kød, som ikke opfyldte interventionskravene.

70. Italien har anført endnu et enkelttilfælde. I dette tilfælde har AIA konstateret betydelige mangler — efter at der ikke var rejst klager i forbindelse med EUGFL's kontrol. Men det kan ikke på grundlag af dette enkelttilfælde vedrørende en faktisk kontrol sluttes, at AIA's kontrolkriterier generelt svarer til EUGFL's.

71. Endelig har sagsøgeren anført, at de af Kommissionen fastslåede mangler kun drejede sig om nogle få enkelttilfælde (f.eks. mangler ved selve kødet og mangelfuld emballage). Men disse enkelttilfælde udgør endnu en del af begrundelsen om, at der ikke har været noget effektivt kontrolsystem<sup>35</sup>. Også her kan man vel gå ud fra, at Kommissionen kunne bevise, at såfremt der overhovedet var kontrol fra AIMA's side, var denne kontrol ligesom AIA's ikke tilstrækkelig. For så vidt kan de konstaterede enkelttilfælde bekræfte dette. Desuden har Kommissionen anført, at den i 1990 har kontrolleret

alle eksisterende interventionscentre og i 1991 15 af de 35. I alle centrene har Kommissionen konstateret de samme mangler. For så vidt kan man her ikke tale om, at det kun drejede sig om få enkelttilfælde eller om målrettet kontrol. For det andet skal det påpeges, at Kommissionen her har valgt metoden med lineær beregning på grundlag af de påførte risici. Efter at AIMA ikke har kunnet gendrive, at AIMA ikke selv udførte nogen kontrol længere, kan man alene af dette konkludere, at der var en betydelig risiko for Fonden. Man behøver ikke kun at støtte sig til de under kontrollen fastslåede mangler.

72. Kommissionen har dermed kunnet godtgøre, at Italien ikke har opfyldt sin kontrolforpligtelse. Den går med rette ud fra, at dette medfører en risiko for Fonden.

73. Bevisbyrden ligger herefter hos Italien. Domstolen har nemlig udtalt, at såfremt Kommissionen afslår at lade EUGFL afholde en række udgifter med den begrundelse, at udgifterne beror på, at medlemsstaten har tildelsat Fællesskabets retsfor skrifter, må medlemsstaten selv godtgøre, at de nødvendige

35 — Jf. også dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, (anført i fodnote 28, præmis 42).

betingelser er opfyldt for den finansiering, som Kommissionen har afslået <sup>36</sup>, dvs. sagsøgeren skal godtgøre, at de forhold, som lægges sagsøgeren til last, ikke har medført en forøgelse af udgifterne inden for rammerne af EUGFL. Hertil har sagsøgeren dog ikke fremført noget.

74. Sagsøgeren har kun anført, at såfremt Kommissionen havde truffet den korrekte beslutning inden for rammerne af det skøn, der er tillagt den, ville den kun have fastsat en reduktion på 5%.

75. Her skal dog påpeges, at det i Domstolens praksis er fastslået, at såfremt det er umuligt med sikkerhed at fastslå, i hvilket omfang en national foranstaltning, som strider mod fællesskabsretten, har fremkaldt en forhøjelse af udgifterne på en af budgetposterne i EUGFL's regnskaber, har Kommissionen »intet andet valg« end at afslå at lade EUGFL finansiere samtlige udgifter, og altså ikke kun en procentdel heraf <sup>37</sup>.

76. I tilfælde af en lineær regulering har Kommissionen efter forslag fra en gruppe bestående af medlemmer fra forskellige direktorater vedtaget visse retningslinjer (Belle-rapporten). Heri foreskrives en ned-

sættelse af den lineære beregning med tre mulige procentsatser:

— 2% af udgifterne, hvis manglen kun vedrører mindre betydningsfulde dele af kontrolsystemet eller gennemførelsen af kontrol, som ikke er af afgørende betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at risikoen for tab for EUGFL har været af mindre omfang

— 5% af udgifterne, hvis manglen vedrører mere betydningsfulde dele af kontrolsystemet eller gennemførelsen af kontrol, som er af væsentlig betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at risikoen for tab for EUGFL har været betydelig

— 10% af udgifterne, hvis manglen vedrører hele kontrolsystemet eller grundlæggende dele heraf eller gennemførelsen af kontrol, der er af afgørende betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at der har været en stor risiko for et omfattende tab for EUGFL.

36 — Dommen i sagen Nederlandene mod Kommissionen (anført i fodnote 28, præmis 16) og dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen (anført i fodnote 31, præmis 14).

37 — Dom af 4.7.1996, sag C-50/94, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3331, præmis 26, af 7.2.1979, forenede sager 15/76 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 321, præmis 32 ff, og dom i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen (anført i fodnote 31, præmis 13).

77. I øvrigt er det tilstrækkeligt at henvise til Domstolens praksis vedrørende de tilfælde, i hvilke Kommissionen ikke afviser samtlige

udgifter, der er berørt af overtrædelsen, men beskæftiger sig med fastsættelsen af de finansielle virkninger af den ulovlige fremgangsmåde ved hjælp af beregninger. I sådanne tilfælde — har Domstolen udtalt — må medlemsstaten selv godtgøre, at de nødvendige betingelser er opfyldt for finansiering gennem EUGFL af de udgifter, som Kommissionen har afslået at afholde<sup>38</sup>. Sagsøgeren anfører hertil blot, at en nedsættelse på 10% ikke er berettiget i betragtning af Kommissionens kontrol, som ikke er repræsentativ. Der kan ikke gives medhold i denne indsigelse, da det ikke kommer an på antallet af de af Kommissionen gennemførte stikprøver. Det afgørende er den kontrol, som sagsøgeren er ansvarlig for. Da manglerne vedrører systemet som helhed — AIMA kunne ikke godtgøre, at det kontrollerer gennemførelsen af de opgaver, som det havde overdraget — er en nedsættelse på 10% berettiget — også efter retningslinjerne i Belle-rapporten.

78. Sagsøgeren henviser endvidere til de forbedringer i systemet, som sagsøgeren har foretaget, og som også er blevet anerkendt i den sammenfattende rapport. Derfor burde der ikke være gennemført en nedsættelse på 10%. I retningslinjerne er anført, at i tilfælde af, at medlemsstaten foretager forbedringer af systemet, når foreliggende mangler bliver bekendt, skal der ved korrektionen tages hensyn hertil. Disse kriterier bør der tages hensyn til, når der er tvivl om, hvilke af de tre kategorier (2%, 5% eller 10%) der skal anvendes. Kommissionen henviser dog til, at disse ændringer først er blevet indført fra 1993. Efter det af Kommissionen fremførte,

blev sagsøgeren dog allerede i 1991 informeret om de eksisterende mangler.

79. Italien har derfor ikke indført forbedringerne straks, da det blev bekendt dermed. Endelig skal det påpeges, at Italien i princippet begunstiges ved den lineære beregning, idet Kommissionen, såfremt den ville omregne resultaterne af sin kontrol, ville være nået til det resultat, at der var uregelmæssigheder i 30% af tilfældene. Den havde derfor endog kunnet stryge samtlige udgifter. Derfor kan man her gå ud fra, at nedsættelsen på 10% var berettiget.

#### *Licitationsproceduren for oksekød*

Formålet med og indholdet af artikel 9, stk. 2, andet punktum

80. Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at Kommissionen har anlagt en urigtig fortolkning af artikel 9, stk. 2, andet punktum. Denne bestemmelse kræver alene, at enhver fysisk eller juridisk person, der optræder som bydende over for myndighederne, kun indgiver ét bud. Af bestemmelsen fremgår ikke, at den økonomiske realitet — dvs. en eventuel forbindelse med hensyn til selskabsdeltagere og selskabet selv såvel som

38 — Dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen (anført i fodnote 31, præmis 14 og 15).

holdingselskaber — skal tages i betragtning. Dette skulle fremgå udtrykkeligt af bestemmelsen. Såfremt bud fra uafhængige juridiske personer afvises af økonomiske grunde, er dette en tilsidesættelse af den økonomiske frihed.

81. Ifølge Domstolens praksis påhviler det Kommissionen at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af bestemmelserne vedrørende de fælles markedsordninger for landbruget, som medfører afslag på at lade udgifterne afholde af EUGFL<sup>39</sup>.

82. Domstolen har endvidere vedrørende kravene til formulering af bestemmelser udtalt, at: »en bestemmelse, hvis tilsidesættelse skal have økonomiske følger, må være tilstrækkelig klar og præcis, og Kommissionen kunne derfor ikke, ved afslutningen af de omhandlede EUGFL-regnskaber og på grundlag af ordlyden af (positionen) ... anvende en fortolkning, som ikke svarede til den sædvanlige betydning af de anvendte udtryk«<sup>40</sup>.

83. Det må dernæst undersøges, om udformningen af artikel 9, stk. 2, andet punktum, i forordning nr. 859/89 opfylder disse krav, henholdsvis tillader en sådan fortolkning,

som Kommissionen har anlagt. Det forekommer derfor hensigtsmæssigt først at undersøge, hvorledes Kommissionen ønsker at fortolke artikel 9, stk. 2, andet punktum. I de skriftlige indlæg er der for det meste tale om indgivelse af »flere« bud. Herved kan det ikke dreje sig om bud, som indgives af én og samme bydende i ét navn. Sådanne bud er nemlig heller ikke tilladt i Italien. Som det endvidere fremgår af de skriftlige indlæg, anfægter Kommissionen heller ikke enhver art forbindelse mellem de enkelte bud. Den har således anført, at når en person driver to indbyrdes uafhængige slagterier, kan hver af disse indgive et selvstændigt bud. Som Kommissionen har anført under den mundtlige forhandling, er det efter dens opfattelse kun ulovligt i henhold til artikel 9, stk. 2, andet punktum, at indgive bud, der *vedrører samme mængde kød*. Såfremt den pågældende ikke kun selv, men også via stråmænd, udbyder sit kød, er dette ikke tilladt efter fællesskabsbestemmelserne og må forhindres af medlemsstaternes myndigheder.

84. Kommissionen har henvist til, at ifølge Domstolens praksis skal en ordning ikke kun fortolkes efter ordlyden, men også efter den tilsvarende ordnings indhold og formål<sup>41</sup>. Kommissionen har i overensstemmelse hermed anført, at den omtvistede ordning ville miste sit formål, såfremt det var muligt at indgive flere bud gennem stråmænd og således omgå forbudsbestemmelsen.

39 — Jf. fodnote 30 og 31.

40 — Dom af 27.1.1988, sag 349/85, Danmark mod Kommissionen, Sml. s. 169, præmis 16.

41 — Dom af 3.12.1992, sag C-283/91, Contarini, Sml. I, s. 6359, præmis 14, og af 29.2.1996, forenede sager C-296/93 og C-307/93, Frankrig og Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 795, præmis 21.

85. Interventionssystemet bliver — som allerede påvist — bragt i fare gennem den i Italien fulgte praksis ved interventionsopkøb. Gennem opkøb af for store mængder opstår der flere omkostninger, end der er påkrævet for at støtte markedet. Desuden er den ved artikel 6, stk. 6, i forordning nr. 805/68 — som affattet ved forordning nr. 571/89 — foreskrevne lige adgang for alle interesserede parter ikke blevet sikret.

86. Artikel 9, stk. 2, andet punktum, i forordning nr. 859/89 skal derfor ifølge sit indhold og formål fortolkes således, at en hindring af interventionsforanstaltningerne ikke er mulig. Såfremt buddene vedrørte den samme mængde kød, hidrørte de i virkeligheden kun fra en enkelt bydende. Sådanne bud er derfor ikke lovlige.

87. Ifølge Kommissionens opfattelse følger dette også af ordlyden. Hertil er at sige, at den forskellige betegnelse i stk. 1 og stk. 2 i artikel 9 fuldt ud kan henvise til en forskellig betydning. Heraf vil det kunne udledes, at det ikke er tilstrækkeligt at kontrollere, om den, som faktisk indgiver budet, kun indgiver et enkelt bud, dvs. om der i hvert tilfælde kun optræder én uafhængig (juridisk) person. Således vil der ved udtrykket »den pågældende« kunne forstås én, som er interesseret i at sælge sit kød til intervention. Denne skal — som set — ikke ubetinget være identisk med den bydende, dvs. med den, som faktisk indgiver budet. Hvis kødet f.eks. udbydes gennem stråmænd, så findes der én »pågældende«, men flere bydende.

Såfremt man betragter anvendelsen af de to begreber i andre forordninger, der angår interventionsforanstaltninger for økse kød, må man fastslå, at den ovenfor anførte sontring ikke altid overholdes. Således hedder det f.eks. i første betragtning til forordning nr. 2271/90<sup>42</sup>, at det bør fastsættes, at »den bydende (Bieter) kun kan indgive et enkelt bud ... pr. kategori og licitation«. Desuden anvender den tyske version af artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 2456/93, der har afløst artikel 9 i forordning nr. 859/89, i forbindelse med indgivelse af bud på den ene side begrebet »Interessent« og på den anden side begrebet »Bieter«<sup>43</sup>.

88. Af sontringen mellem »bydende« (Bieter) og »pågældende« (Interessent) i artikel 9 kan der således ikke drages yderligere slutninger.

89. Mere oplysende er det dog at betragte de ordninger, der gjaldt forud for den her anfægtede. Således blev der i 1990 skabt mulighed for at indgive flere bud til forskellige priser. Ved forordning nr. 1282/90<sup>44</sup> blev

42 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 2271/90 af 1.8.1990 om ændring af forordning (EØF) nr. 859/89 om gennemførelsesbestemmelser for interventionsforanstaltninger for økse kød (EFT L 204, s. 45).

43 — Denne sontring findes også i den engelske version, der anvender udtrykkene »interested parties« og »tenderer«.

44 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 1282/90 af 15.5.1990 om ændring af forordning (EØF) nr. 859/89 om gennemførelsesbestemmelser for interventionsforanstaltninger for økse kød (EFT L 126, s. 31).

artikel 9, stk. 2, andet punktum, affattet således:

»De kan indgive flere bud til forskellig pris pr. kategori og licitation.«

90. Denne ordning blev imidlertid atter ophævet allerede i august 1990. I første betragtning til den relevante forordning, nemlig forordning nr. 2271/90, anføres følgende: »I betragtning af den indhøstede erfaring bør det fastsættes, at den bydende kun kan indgive et enkelt bud ... pr. kategori og licitation.«

91. Ifølge sagsøgeren kan man ikke heraf drage nogen konklusion i det foreliggende tilfælde. I forordning nr. 1282/90 drejede det sig om flere bud fra en enkelt person. Her drejer det sig imidlertid om spørgsmålet om, hvorvidt bud fra forskellige juridiske personer kan afvises. Det har ikke været hensigten fra begyndelsen. Man kan derfor ikke i økonomisk vanskelige tider anlægge en anden fortolkning. Dette så meget desto mindre som ordningen i forordning nr. 2456/93 medførte, at den bydendes bevisbyrde blev vendt. Han skal fremlægge bevis for sin økonomiske uafhængighed. En tilsvarende ordning kan ikke udledes af artikel 9, stk. 2, andet punktum. Men det er imidlertid ikke hensigtsmæssigt at søge støtte i en ordning svarende til den i forordning nr. 2456/93 indeholdte. Samtidig står det

efter ophævelsen af reglen i forordning nr. 1282/90 desuden fast, at den bydende ikke længere må indgive flere bud vedrørende samme mængde kød. Indholdet af og formålet med den her omtvistede regel i artikel 9, stk. 2, andet punktum, er således under alle omstændigheder, at en bestemt kødmængde ikke kan udbydes flere gange. Ordningen ville ikke have noget formål, såfremt den uden videre kunne omgås gennem anvendelse af stråmænd.

92. Dette må også sagsøgeren have været bekendt med, da man antog buddene. For det første gælder det for enhver regel, at den er uden formål, såfremt den f.eks. omgås — som det her hævdes — ved, at det samme kød udbydes af flere personer. For det andet havde sagsøgeren også kendskab til interventionens indhold og formål. Sagsøgeren må også i denne henseende have haft kendskab til, at det strider mod interventionens formål, såfremt det kød, som er til rådighed på markedet, udbydes flere gange.

93. Desuden har Domstolen fastslået, at også i de tilfælde, hvor fællesskabsretten anvendes objektivt forkert i henhold til en af de nationale myndigheder i god tro anlagt fortolkning, følger det af artikel 2 og 3 i forordning nr. 729/70, at disse udgifter påhviler med-

lemsstaterne<sup>45</sup>. Denne strenge fortolkning af betingelserne for at anerkende udgifter som påhvilende EUGFL nødvendiggøres desuden af formålet med forordning nr. 729/70. Da gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik skal sikre, at de erhvervsdrivende i medlemsstaterne behandles lige, kan en medlemsstats nationale myndigheder ikke via en vid fortolkning af en bestemt retsforordning begunstige de erhvervsdrivende i denne stat til skade for erhvervsdrivende i andre medlemsstater, hvor der anvendes en strengere fortolkning<sup>46</sup>.

95. Kommissionen må derfor gives medhold, når den anfører, at ifølge artikel 9, stk. 2, andet punktum, er også de bud forbudt, som ganske vist stammer fra forskellige juridiske personer, men som vedrører det samme kød, således at der kan gås ud fra, at buddene er blevet indgivet af stråmænd.

96. Dermed er der også — i modsætning til det af sagsøgeren anførte — hjemmel til at afvise sådanne bud, nemlig den omhandlede artikel 9, stk. 2, andet punktum.

#### Medlemsstatens kontrollforpligtelse

94. Sagsøgeren har henvist til, at artikel 9, stk. 2, andet punktum, ikke indeholder regler om, hvem der er de enkelte bydende, og hvorledes deres indbyrdes forbindelser skal være udformet. Det følger af indholdet og formålet med artikel 9, stk. 2, andet punktum, at det er forbudt at udbyde kød gennem stråmænd. Sagsøgeren kan ikke begrænse sig til at anføre, at man efter ordlyden af artikel 9 ikke er forpligtet til at undersøge eventuelle forbindelser mellem enkelte bydende. Sidstnævnte vedrører alene spørgsmålet om, hvorledes overholdelsen af en forbudsnorm som artikel 9, stk. 2, andet punktum, kan kontrolleres.

97. Efter Kommissionens opfattelse er den af denne grund foretagne nedsættelse i forbindelse med regnskabsafslutningen begrundet, fordi sagsøgeren ikke har påset, at ordningen er blevet overholdt.

98. Det står fast, at i Italien er buddene kun blevet undersøgt med henblik på, om de stammer fra forskellige juridiske personer. Der er ikke blevet foretaget en videregående undersøgelse. I det følgende skal det nu undersøges, om man på dette grundlag kan gå ud fra, at sagsøgeren ikke har overholdt en fællesskabsretlig ordning, thi Kommissionen har ikke nævnt et konkret eksempel,

45 — Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 729/70 bestemmer:  
»Interventioner til regulering af landbrugsmarkedene, som foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget, finansieres i henhold til artikel 1, stk. 2, litra b).«

46 — Dom af 7.2.1979, sag 11/76, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 245, præmis 8 og 9.

hvori der faktisk er blevet indgivet bud gennem stråmænd.

99. Kommissionen kan imidlertid ikke føre et sådant bevis, fordi sagsøgeren overhovedet ikke har gennemført nogen som helst kontrol i denne henseende. Det blev alene undersøgt, om buddene hidrørte fra en uafhængig (juridisk) person. Kommissionen råder således ikke over oplysninger til prøvelse af de nærmere omstændigheder. Kommissionen kan ganske vist også selv gennemføre kontrol, men ifølge Domstolens praksis påhviler forvaltningen af EUGFL-finansiering i første række de nationale myndigheder, som skal påse, at de fællesskabsretlige regler nøje overholdes. Som Domstolen videre har anført, indebærer »denne ordning, som hviler på et tillidsprincip ... ingen systematisk kontrol fra Kommissionens side, der i øvrigt ville være fysisk umulig at gennemføre ... Kun medlemsstaten er nemlig i stand til at fremskaffe og klart fastlægge de oplysninger, der er nødvendige for udarbejdelsen af EUGFL-regnskaberne, mens Kommissionen ikke er tilstrækkeligt nær på forholdene til at indhente de oplysninger fra de erhvervsdrivende, som den har brug for«<sup>47</sup>.

100. Da Kommissionen således inden for rammerne af EUGFL-regnskabsafslutningen er henvist til oplysningerne fra medlemsstaterne, er det ikke her muligt for den at fremlægge et konkret eksempel på en overtræ-

delse inden for rammerne af licitationerne. Den kan — og skal — alene bevise, at sagsøgeren ikke har undersøgt, om alle de betingelser, der er knyttet til den pågældende retsforskrift, er blevet overholdt. Dette har Kommissionen gjort.

101. Vedrørende den generelle kontrolforpligtelse i henhold til artikel 8 i forordning nr. 729/70 henvises til punkt 53 ff. Som det fremgår af Domstolens praksis, kan der bestå en forpligtelse for medlemsstaterne til at gennemføre kontrol, også selv om en sådan pligt ikke udtrykkeligt er foreskrevet i den tilsvarende ordning.

102. Der opstår derved det spørgsmål, om sagsøgeren i det her foreliggende konkrete tilfælde var forpligtet til at foretage videregående kontrol; dvs. skulle henholdsvis kunne medlemsstaten foretage sig mere, og i bekræftende fald hvad?

103. Som Kommissionen har anført, opstår de skadelige følger for Fonden derved, at indgivelsen af flere bud gennem stråmænd fremmer indgivelsen af spekulative bud. Såfremt man nu betragter Kommissionens indgriben mod spekulative bud, kan man rejse det spørgsmål, om sagsøgeren var forpligtet til at træffe videregående foranstaltninger.

47 — Dom i sagen Nederlandene mod Kommissionen (anført i fodnote 28, præmis 11).

104. Efter det af Kommissionen fremførte, har den for at forhindre spekulative bud, hvor der i forventning om en bestemt reduktionskoefficient blev udbudt en større mængde kød, end der var til rådighed, indført en sikkerhedsstillelse <sup>48</sup>. Dvs. at medlemsstaterne i denne henseende alene er forpligtet til at påse, at de tilsvarende sikkerhedsstillelser bliver tilvejebragt. De skal ikke kontrollere, om den enkelte bydende har tilbudt mere kød, end han er i besiddelse af.

105. I det her foreliggende tilfælde drejede det sig imidlertid om en supplerende ordning, der skulle overholdes, og som ikke måtte omgås: En person, der ønskede at sælge sit kød til intervention, måtte ikke indgive flere bud. Dette fulgte af formålet med interventionen. Denne opfattelse blev ganske vist først senere konkretiseret i ordningen i henhold til forordning nr. 2456/93 <sup>49</sup>. Dette ændrer dog intet ved, at den allerede tidligere måtte have været bekendt.

106. Det må således fastholdes, at sagsøgeren skulle have gennemført videregående kontrol for at fastslå, om de indgivne bud faktisk hidrørte fra én og samme bydende. Dette gælder frem for alt også under hensyn til de allerede nævnte tydelige henvisninger til forbindelserne mellem de enkelte bydende, som fremgik ved en sammenligning af navnene, adresserne og numrene på bankkontiene. Selv om det ikke af disse med sikkerhed

kunne udledes, at der har foreligget en tilsidesættelse af reglerne i artikel 9, stk. 2, andet punktum, var henvisningerne dog af en sådan art, at en nærmere kontrol kunne og skulle anses for nødvendig, og kun dette var afgørende.

107. En sådan kontrol kunne også have været gennemført, allerede inden ikrafttrædelsen af 1993-forordningen. Som sagt, kan der også påhvile medlemsstaterne en kontrolforpligtelse, selv om dette ikke udtrykkeligt er foreskrevet i den tilsvarende ordning, men følger af formålet med ordningen. Herved er det vigtigt, at medlemsstaten efterprøver, om der faktisk udbydes forskellige mængder kød. Hvorledes, den gennemfører denne kontrol, er overladt til den selv. Der er herved ikke behov for, at Kommissionen fastsætter udtrykkelige regler. Man kan derfor heller ikke gå ud fra, at Kommissionen — som sagsøgeren har anført — vil anvende forordning nr. 2456/93 med tilbagevirkende kraft på den foreliggende sag.

108. Det må således fastslås, at sagsøgeren skulle have gennemført en videregående kontrol, men imidlertid ikke har gjort dette. Sagsøgeren har dermed ikke opfyldt sin kontrolforpligtelse og således overtrådt fællesskabsretten.

48 — Artikel 10 i forordning nr. 859/89.

49 — Tredje betragtning til forordning nr. 2456/93.

109. Det er herefter et spørgsmål, om dette også gælder for den praksis med at afgive bud gennem producentsammenslutninger, som kun findes i Italien. Da Italien har anført, at buddene indgår til sammenslutningen i forsejlet kuvert og blot videregives derfra, hvilket Kommissionen ikke har bestridt, drejer det sig formelt ikke om flere bud; også fortroligheden er sikret, således at det ikke ses, hvorledes der kunne foreligge en tilsidesættelse af henholdsvis artikel 9, stk. 2, andet punktum, og artikel 9, stk. 6. Noget andet gælder dog for praksis med afgivelse af bud gennem producentsammenslutningerne i eget navn. Da buddene først samles og så fremsendes som et enkelt bud, er buddenes fortrolighed dermed brudt. Desuden er der fare for en overtrædelse af bestemmelsen i artikel 9, stk. 4, litra a), hvorefter budet skal vedrøre en mængde på mindst 10 tons. Denne regel mister helt sin virkning, såfremt også mindre bud samles og indgives i forbindelse med et større fælles bud. I denne sammenhæng foreligger der i hvert fald en overtrædelse af fællesskabsreglerne.

Beviset for, at EUGFL har lidt skade — bevisbyrde

110. I det følgende skal det nu undersøges, om det skete kan begrunde en nedsættelse i forbindelse med regnskabsafslutningen som den, Kommissionen har foretaget. Da Kommissionen har godtgjort, at der foreligger en

overtrædelse af reglerne vedrørende de fælles markedsordninger for landbruget, må sagsøgeren nu godtgøre, at Kommissionen har begået en fejl med hensyn til de finansielle konsekvenser deraf.

111. Her har Kommissionen ikke alene gjort gældende, at der er påført EUGFL skade. Den har derimod påvist, at sagsøgeren har overtrådt fællesskabsretten, og hvorledes dette er sket. Endvidere har Kommissionen anført, hvorledes dette kunne have fremmet spekulation hos de bydende. Endelig har den anført, at dette kunne have ført til en fejlurdering af markedet og dermed til et for stort opkøb af oksekød og under visse omstændigheder til forhøjede priser. Den har dermed i hvert fald gjort det antageligt, at der kan være påført EUGFL skade.

112. Da sagsøgeren ikke selv har fremført nogle indsigelser mod Kommissionens finansielle beregning, er der kun det spørgsmål tilbage, om den nedsættelse på 2%, som Kommissionen har fastsat, også er begrundet, når henses til Kommissionens retningslinjer.

113. Vedrørende de i disse retningslinjer anførte nedsættelseskvoter og procentsatser henvises til punkt 76.

114. I denne forbindelse skal det endnu en gang understreges, at ifølge Domstolens praksis kan der gives afslag på at lade samtlige udgifter finansiere, såfremt den økonomiske virkning af en foranstaltning i strid med fællesskabsretten ikke kan fastslås præcist<sup>50</sup>.

115. I denne sag foreligger der ikke mindre mangler ved kontrolsystemet. Der har derimod slet ikke været gennemført nogen kontrol af, om der blev indgivet flere bud vedrørende den samme mængde kød, nemlig gennem stråmænd. I betragtning heraf må den af Kommissionen valgte korrektions­sats på 2% anses for forholdsmæssig og passende.

116. Det må således fastslås, at der ikke kan gives sagsøgeren medhold i de i denne forbindelse fremsatte indsigelser mod Kommissionens beslutning.

*Kontrol på området for præmier til fåre- og gedekød*

117. Italien har ikke bestridt, at der har været alvorlige mangler på kontrolområdet. Da der imidlertid fra 1993 er blevet truffet

foranstaltninger, som også Kommissionen har erkendt virker, gør Italien indsigelse mod nedsættelsens størrelse. Ifølge Italien burde denne højst være på 2%.

118. Kommissionen har henvist til, at disse foranstaltninger først blev indført fra 1993, mens det i den omstridte beslutning drejer sig om udgifter for året 1992. Kommissionen har dernæst anført, at også på grundlag af retningslinjerne i Belle-rapporten er en nedsættelse på 10% begrundet. Der har praktisk taget ikke fundet nogen effektiv kontrol sted. Derfor kunne Kommissionen endda — som i de tidligere år — have foretaget en større nedsættelse. Det har den i betragtning af de af Italien foretagne forbedringer ikke gjort.

119. Ifølge reglerne i Belle-rapporten kommer spørgsmålet vedrørende de af de nationale myndigheder gennemførte forbedringer kun på tale, når det ikke er helt klart, hvilken af de tre kategorier (2%, 5% eller 10% nedsættelse) den relevante sag henhører under. Italien bestrider ikke, at der før de indførte forbedringer praktisk taget ikke var nogen effektiv kontrol. Overtrædelserne var derfor så alvorlige, at der har været en stor økonomisk risiko for Fonden, og en nedsættelse på 10% er begrundet.

<sup>50</sup> — Jf. fodnote 37.

120. I Belle-rapporten er det endvidere fastslået, at der skal indføres forbedringer, så snart manglerne bliver kendt. Heller ikke dette var dog tilfældet her, da Kommissionen allerede i de foregående år havde gennemført nedsættelser, men forbedringerne først trådte i kraft fra 1993. Den økonomiske risiko for 1992 kunne i hvert fald ikke længere mindskes. Det må derfor fastholdes, at en nedsættelse på 10% her kan anses for begrundet.

121. Af det af sagsøgeren anførte om, at der ikke er betalt mere i præmie end tilladt, kan man udlede, at det bestrides, at der er påført skade. Hertil skal siges, at ifølge Domstolens praksis har sagsøgeren bevisbyrden i den forbindelse. Da sagsøgeren imidlertid ikke har fremført yderligere argumenter, har sagsøgeren derfor ikke formået at gendrive, at de eksisterende mangler ved kontrollen har medført en stor risiko for tab for Fonden. Dette er ifølge Kommissionens retningslinjer tilstrækkeligt til at foretage en korrektion.

### *Offentlig oplagring af korn*

122. Heller ikke her bestrider Italien de af Kommissionen konstaterede mangler. Under henvisning til de forbedringer, der blev indført fra 1994, gør Italien dog gældende, at

nedsættelserne for 1992 på 5% og 10% (vedrørende forskellige budgetposter) ikke længere er begrundet.

123. Kommissionen henviser også her til manglernes ubestridte alvor, som ifølge Belle-rapporten begrundet de af Kommissionen besluttede nedsættelser. De indførte forbedringer vil blive kontrolleret i forbindelse med senere regnskabsafslutninger. Efter Italiens opfattelse bør de indførte reformer dog allerede nu medføre en nedsættelse af korrektionssatsen.

124. I betragtning af overtrædelsens grovhed kan det heller ikke her — som på området for præmie til fåre- og gedekød — ses, at den af Kommissionen foretagne nedsættelse ikke er begrundet, især da de af Italien anførte forbedringer efter udtalelser fra Italien først er blevet indført fra 1994.

### *Udtagning af agerjord*

125. Kommissionen har kritiseret Italien for ikke at have ført kontrol med, om det ved den jord, der angiveligt er blevet udtaget, har drejet sig om jord, der tidligere faktisk blev dyrket, eller om det var jord, der var blevet

dyrket inden for rammerne af en modificeret braklægning.

126. Dette er ikke blevet bestridt af Italien, der imidlertid gør gældende, at man i Italien har praktiseret den modificerede form for braklægning (med tilplantning) siden driftsåret 1987/88. De relevante ordninger er dog ikke entydige og en korrektion derfor ikke begrundet.

127. Kommissionen har anført, at den på grund af forligningsorganets bemærkninger ikke har afslået at afholde 10% af udgifterne, men kun 5%. Den har dermed taget hensyn til de italienske myndigheders ellers meget strenge kontrol på området for udtagning af agerjord.

128. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt ordningen i forordningen — som det er gjort gældende af Italien — anvender et teknisk begreb, som ikke er entydigt, skal der henvises til, at Italien hermed hentyder til begrebet »braklægning«<sup>51</sup>. Her drejer det sig derimod om, under hvilke forudsætninger man kan gå ud fra, at et areal, som skal tages ud, tidligere faktisk har været dyrket.

129. I denne forbindelse skal der henvises til Kommissionens forordning (EØF) nr. 1272/88 af 29. april 1988 om gennemførelsesbestemmelser for støtteordningen til fremme af nedlæggelsen af agerjord<sup>52</sup>. I henhold til denne forordnings artikel 2, stk. 1, er agerjord de arealer, som er omhandlet i afsnit D i bilag I til Rådets forordning nr. 571/88<sup>53</sup>, med undtagelse af de arealer, der er nævnt under punkt D 21. En undtagelse gælder ligeledes for de arealer, som ikke anvendes til produkter, der henhører under en fælles markedsordning. I afsnit D i bilag I er bl.a. som afgrøder nævnt: Kornafgrøder, bælgssæd, kartofler, sukkerrør, industriplanter som tobak, humle, bomuld, olieholdige frø eller tekstilplanter såvel som foderplanter. Undtagelsen i punkt 21 lyder: »Brakjord«. Derfor har arealer, der i forbindelse med braklægning har været tilplantet med kartofler og bælgssæd, også kunnet få del i støtteordningen.

130. På den anden side kan det i henhold til artikel 1a, stk. 3, fjerde punktum, i forordning nr. 1094/88 tillades, at den agerjord, der er taget ud af produktion, anvendes til græsning med henblik på ekstensivt opdræt og til produktion af linser, kikærter og vikke. Arealer, der dyrkes på denne måde, kan derfor ikke anses for faktisk at være under dyrkning. Når det derfor heller ikke entydigt fremgår af ordningerne, at de omstridte arealer på Sicilien kunne være omfattet af

52 — EFT L 121, s. 36.

53 — Rådets forordning (EØF) nr. 571/88 af 29.2.1988 om tilrettelæggelse af en række fællesskabsundersøgelser af landbrugsbedriftenes struktur i perioden 1988 til 1997 (EFT L 56, s. 1).

51 — I den franske tekst »jachère«, i den italienske tekst »mag-gesc«.

støtteordningen, kan det imidlertid fastholdes, at ordningerne i denne sammenhæng ikke er entydige.

der kun blev gennemført en administrativ kontrol og ingen kontrol på stedet hos de specialiserede handelsvirksomheder.

131. På den anden side har Italien ikke kunnet gendrive Kommissionens indvending om, at den traditionelle braklægningsmetode stadig anvendes på Sicilien. Det anbringende alene, at denne metode helt er blevet erstattet, er i den forbindelse ikke tilstrækkeligt, især da Kommissionen også har fundet støtte i angivelser indenfor rammerne af informationsnettet for landøkonomisk bogføring<sup>54</sup>. Den af Kommissionen forlangte kontrol havde derfor været påkrævet. At den faktisk blev gennemført, kunne sagsøgeren ikke dokumentere. Ifølge det af Kommissionen fremførte kunne sagsøgeren ikke give oplysninger om sine instruktioner med hensyn til den kontrol, der skal gennemføres. Den foretagne nedsættelse er derfor begrundet.

#### *Udgifter til oplagring af sukker*

132. Efter sagsøgerens opfattelse var den kontrol, der var blevet gennemført af sagsøgeren, tilstrækkelig. Dette gælder efter sagsøgerens opfattelse også for den periode, hvori

133. Den kontrol, der skulle gennemføres, er nævnt bl.a. i artikel 4 i forordning nr. 1358/77. I stk. 1 er det bestemt, at godtgørelsen beregnes på grundlag af månedlige opkrævninger for de oplagrede mængder. Deraf fremgår, at kontrollen af de oplagrede mængder skulle gennemføres hver måned. Dermed er det dog ikke fastslået, om denne kontrol skulle udføres på stedet.

134. Artikel 16 i forordning nr. 1998/78 regulerer det tilfælde, hvor der bliver konstateret en forskel mellem de faktiske mængder og de bogførte mængder. Sådanne forskelle kan dog kun fastslås, såfremt der er blevet gennemført en kontrol på stedet. Af reglerne om refusion af udgifterne til oplagring af sukker fremgår det derfor, at det ikke har været tilstrækkeligt kun at gennemføre en administrativ kontrol.

135. Da det er ubestridt, at sagsøgeren i den af Kommissionen anførte periode ikke har gennemført kontrol på stedet hos de specialiserede handelsvirksomheder, har sagsøgeren derfor overtrådt sin kontrolforpligtelse i henhold til fællesskabsreglerne.

<sup>54</sup> — Rådets forordning nr. 79/65/EØF af 15.6.1965 om oprettelse af et informationsnet for landøkonomisk bogføring til belysning af indkomstforhold og driftsøkonomiske forhold i landbruget i Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EFT 1965-1966, s. 63).

136. Dertil anfører sagsøgeren, at en sådan forpligtelse ikke fremgår udtrykkeligt af de relevante ordninger. Deri kan der ikke gives sagsøgeren medhold. Desuden følger det af Domstolens praksis, at der kan bestå en kontrolforpligtelse for medlemsstaterne, også selv om der ikke udtrykkeligt er fastsat bestemmelse herom i en forordning. Dette følger af indholdet og formålet med ordningen i forbindelse med den generelle kontrolforpligtelse i henhold til artikel 8 i forordning nr. 729/70.

137. I øvrigt har sagsøgeren alene gjort gældende, at den af sagsøgeren gennemførte kontrol har været tilstrækkelig. Dette anbringende er dog ikke tilstrækkeligt i henhold til Domstolens praksis.

138. Med hensyn til sagsøgerens henvisning til forbindelsen mellem refusion af lageromkostninger og producentafgifter, anfører Kommissionen, at dette udligningssystem hviler på princippet om økonomisk neutralitet. Det betyder, at summen af de opkrævede afgifter og de udbetalte refusioner i hvert regnskabsår skal være lig med nul. Kommissionen henviser i denne forbindelse til artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 1358/77. Deri er det bestemt, at eventuelt forskelsbeløb overføres til et senere sukkerproduktionsår. Ved anvendelse af dette princip vil der kun blive udbetalt refusioner for produkter, for hvilke der er blevet betalt en afgift. Omvendt bliver afgifterne kun indeholdt for produkter, for hvilke der udbetales refusion

for lageromkostningerne. Efter Kommissionens opfattelse er der dog kun på fællesskabsplan balance mellem disse beløb, ikke på de enkelte virksomheders eller de enkelte medlemsstaters plan. Det påhviler Kommissionen hvert år at fastsætte beløbene for hele Fællesskabet.

139. Det er desuden ikke nødvendigt, at de erhvervsdrivende, som har betalt afgift, er de samme, som også drager fordel af refusionen. Dette fremgår klart af, at der også er blevet udbetalt refusion til specialiserede handelsvirksomheder, som ikke har skullet betale afgifter. Selv for den enkelte producent vil beløbene — refusion og afgifter — ikke automatisk stemme overens.

140. Heri må der gives medhold. Af sammenhængen mellem refusion og afgifter kan ikke konkluderes, at der også skal betales refusion, såfremt de nødvendige forudsætninger for denne ikke er til stede. Der ydes således f.eks. kun refusion for visse former for sukker<sup>55</sup>. Desuden kan bestemte former for forarbejdning medføre, at det fremstillede produkt ikke længere kan opnå refusion<sup>56</sup>. Såfremt disse forudsætninger ikke er blevet overholdt, kan der ikke udbetales refusion for lageromkostninger. I denne forbindelse spiller de allerede betalte afgifter ingen rolle. Sagen er imidlertid den, at der er påført

55 — Artikel 3 i forordning nr. 1358/77.

56 — Artikel 9 i forordning nr. 1998/78.

Fonden en skade på grund af uretmæssigt udbetalte refusionsbeløb.

141. Heller ikke sagsøgerens indsigelse om, at det ikke er bevist, at der er påført Fonden en skade, kan der gives medhold i. Som det er påvist, påhviler det ifølge Domstolens praksis medlemsstaten at godtgøre, at Kommissionens økonomiske overvejelser har været forkerte, hvis en overtrædelse fra medlemsstatens side er blevet fastslået. Dette har sagsøgeren ikke gjort.

142. Det står således fast, at sagsøgeren ikke har gennemført den nødvendige kontrol, hvilket har medført en betydelig risiko for EUGFL. En nedsættelse på 10% er derfor begrundet.

#### Sagens omkostninger

143. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, første afsnit, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger.

### D — Forslag til afgørelse

144. Jeg foreslår derfor Domstolen følgende afgørelse:

- »1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.
- 2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.«