

3. Proceduren for afslutningen af de af medlemsstaterne fremlagte regnskaber og de af EUGFL finansierede udgifter har på fællesskabsrettens nuværende stadium ikke blot til formål at konstatere, om udgifterne faktisk er blevet afholdt, og om de er blevet afholdt efter forskrifterne, men også om de økonomiske byrder, som følger af den fælles landbrugspolitik, er blevet fordelt korrekt mellem medlemsstaterne og Fællesskabet, idet Kommissionen ikke i så henseende råder over et frit skøn, som gør det muligt for den at fravige de regler, der gælder for denne byrdefordeling.
4. I de tilfælde, hvor fællesskabsreglerne for markederne for landbrugsvarer kun tillader udbetaling af støtte på betingelse af, at visse formkrav til beviset er overholdt på udbetalingstidspunktet, 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 ved afslutningen af medlemsstaternes regnskaber for det pågældende regnskabsår, hvilket dog ikke berører Kommissionen mulighed for i et andet regnskabsår at tage hensyn til en senere fremlæggelse af det krævede bevis.
5. Ved gennemførelsen af fællesskabsreglerne kan medlemsstaterne ikke ensidigt træffe supplerende foranstaltninger, der kan bringe ligebehandlingen af erhvervsdrivende i hele Fællesskabet i fare, og således for dreje konkurrencevilkårene mellem medlemsstaterne.

I de forenede sager 15 og 16/76

DEN FRANSKE REGERING, repræsenteret af Guy Ladreit de Lacharrière som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på den franske ambassade, 2, rue Bertholet,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sine juridiske konsulenter Jean Amphoux og Götz zur Hausen (i sag 15/76) og Bernhard Paulin og Giuliano Marengo (i sag 16/76) som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Kommissionens juridiske konsulent, Mario Cervino, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgte,

angående et krav om annulation af Kommissionens beslutninger 76/142/EØF og 76/148/EØF af 2. december 1975 om afslutningen af de af Den franske Republik forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsårene 1971 og 1972, der er finansieret gennem Den europæiske Udviklings-

og Garantifond for Landbruget, garantisektionen (EFT L 27 af 2. 2. 1976, s. 5 og 17), for så vidt Kommissionen ikke har anerkendt, at der påhviler EUGFL følgende beløb: 1 240 514 FF for støtte til skummetmælkspulver til foderbrug, som er eksporteret til Italien, og 72 590 447,69 FF for destillation af bordvin,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene J. Mertens de Wilmars og Mackenzie Stuart, dommerne A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco og A. Touffait,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og parternes påstande, søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender kan sammenfattes således:

I — Finansieringen af interventionsforanstaltningerne

1. Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) bestemmer i artiklerne 2 og 3, at restitutioner for udførsel til tredjelande og interventioner til regulering af landbrugsmarkedet, som foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget, finansieres af EUGFL, garantisektionen.

Artikel 4 i denne forordning bestemmer, at Kommissionen stiller de nødvendige midler til rådighed for medlemsstaterne, for at de kontorer og organer, de har udpeget hertil, kan foretage betalingerne i henhold til artiklerne 2 og 3.

Forordningens artikel 5, stk. 1, litra b) bestemmer, at medlemsstaterne sender Kommissionen årsregnskab for de i artikel 4 nævnte kontorer og organer vedrørende de af EUGFL, garantisektionen, finansierede foranstaltninger, med de for dets afslutning nødvendige bilag.

Artikel 5, stk. 2, litra b) i samme forordning bestemmer, at Kommissionen, efter høring af Fondskomiteen, afslutter de regnskaber, der er fremsendt af medlemsstaterne, på grundlag af det i stk. 1, litra b) nævnte materiale.

II — Sag 15/76

A — Faktiske omstændigheder

1. Ifølge artikel 10, stk. 1 i Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169) ydes der støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver, der er blevet fremstillet inden for Fællesskabet og anvendes til foder, såfremt disse produkter opfylder bestemte betingelser.

2. Reglerne for ydelse af den pågældende støtte er blevet fastsat ved Rådets forordning nr. 986/68 af 15. juli 1968 om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver til foderbrug (EFT 1968 I, s. 250), ændret ved Rådets forordning nr. 1227/70 af 29. juni 1970 (JO L 141 af 29. 6. 1970, s. 33) og ved Rådets forordning nr. 673/71 af 30. marts 1971 (EFT 1971 I, s. 167).

Artikel 2 i forordning nr. 986/68 er affattet således:

»Der ydes støtte til

...

- c) skummetmælkspulver, som er blevet denatureret efter metoder, der senere skal fastlægges;
- d) skummetmælkspulver samt skummetmælk, der er fremstillet og behandlet i et mejeri, og som er blevet forarbejdet til foderblanding. ...«

Artikel 3 i denne forordning er affattet således:

»Støttebeløbet udbetales af den medlemsstats interventionsorgan, på hvis område

...

— den bedrift ligger, som har denatureret skummetmælkspulveret eller forarbejdet det til foderblanding

...«

3. Der blev dog foreskrevet en midlertidig undtagelse fra den ovennævnte ordning ved artikel 3 i forordning nr. 986/68, som ændret ved forordning nr. 673/71. Denne forordning bemyndiger medlemsstaterne til indtil 30. juni 1971 at udbetale støtte for det på deres område fremstillede skummetmælkspulver, endog i de tilfælde, hvor dette denatureres eller forarbejdes til foderblanding på en anden medlemsstats område.

4. Når medlemsstaterne gør brug af den således fastsatte bemyndigelse, skal støtteordningen opfylde reglerne i artikel 7 i Kommissionens forordning nr. 1106/68 af 27. juli 1968 om gennemførelsesbestemmelser for ydelse af støtte til skummetmælkspulver til foderbrug og til skummetmælk forarbejdet til foderblandinger (JO L 184 af 29. 7. 1968, s. 26), som ændret ved artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 332/70 af 23. februar 1970 (EFT 1970 I, s. 101), og reglerne i Kommissionens forordning nr. 2315/69 af 19. november 1969 om benyttelse af fællesskabsforsendelsesdokumenterne ved gennemførelse af fællesskabsforanstaltninger, der medfører kontrol med varernes anvendelse og/eller bestemmelse (EFT 1969 II, s. 502). Den

ændrede artikel 7 bestemmer følgende:

»...

1. Den afsendende medlemsstat udbetaler ikke støtten, før skummetmælkepulveret af den modtagende medlemsstat har været underkastet en toldkontrol eller en administrativ kontrol, som yder tilsvarende garanti. For begge kontrolforanstaltninger kræves, at der skal stilles en sikkerhed på et beløb, svarende til det, der ifølge fællesskabsbestemmelserne er ydet i støtte til den afsendende medlemsstat.
2. Kun ved kontrolleksemparet i henhold til artikel 1 i forordning (EØF) nr. 2315/69 kan der føres bevis for, at den modtagende medlemsstat har foretaget kontrollen.

Rubrikkerne nr. 101, 103 og 104 i kontrolleksemparet skal udfyldes; i rubrik nr. 104 slettes det, som ikke gælder, og efter det andet led indsættes en af følgende påtegninger: 'destiné a être mis sous contrôle en vue d'être dénaturé ou transformé conformément au règlement (CEE) no 1106/68'

...«

Rubrik nr. 101 vedrører varens position i den fælles toldtarif, rubrik nr. 102 vedrører dens nettovægt.

Afsenderen skal på originalen og på mindst en kopi af kontrolleksemparet udfylde de tre ovennævnte rubrikker samt de øvrige rubrikker på dokumentets forside. Den udførende medlemsstats toldkontor (herefter benævnt afgangstoldstedet) beholder kopien af dokumentet. Originalen ledsager varerne. Det påhviler det kompetente toldkontor i bestemmelsesmedlemsstaten (herefter benævnt bestemmelsestoldstedet) at sikre eller lade sikre kontrollen med den foreskrevne anvendelse eller bestemmelse. Når grænsen overskrides, skal bestemmelsestoldstedet i så henseende udfylde den 5. rubrik på bagsiden af originalen af kontrolleksemparet: Det sletter det, der ikke gælder, anfører datoen, påfører det

officielle stempel og underskriver. Bestemmelsestoldstedet returnerer originalen til afgangstoldstedet. Dette oversender derefter den kopi, som det har beholdt, til afsenderen, efter på bagsiden af kopien at have anført de bemærkninger, som bestemmelsestoldstedet har påført originalens bagside.

I Frankrig udbetales støtten mod forevisning af kopien af kontrolleksemparet for Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA).

Den stillede sikkerhed frigives kun for de mængder skummetmælkepulver for hvilke forarbejderen beviser, at de er blevet denatureret eller forarbejdet i overensstemmelse med de pågældende bestemmelser.

Når sagen er færdigbehandlet, opbevares kontrolleksemparerne. I Frankrig opbevares kopien af FORMA og originalen af afgangstoldstedet.

5. De kompetente franske myndigheder, der gjorde brug af den midlertidige beføjelse i henhold til artikel 3, stk. 1 i forordning nr. 986/68, ydede støtte i et vist antal tilfælde vedrørende udførsler af skummetmælkepulver til Italien, der ifølge den afgivne deklaration skulle denatureres på denne stats område.

6. Med henblik på afslutningen af medlemsstaternes årlige regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1972, der finansieres af EUGFL, anmeldte den franske regering et beløb svarende til udgifterne ved disse foranstaltninger.

7. Ved ovennævnte beslutning af 2. december 1975 fandt Kommissionen, at et beløb på 1 240 514 FF, som ifølge Kommissionen ikke var blevet ydet i henhold til fællesskabsreglerne, ikke kunne anerkendes som påhvilende EUGFL.

8. Ved et telex af 27. oktober 1975 forklarede Kommissionen grundene til sin holdning. Den anførte bl.a., at det var fremgået af undersøgelser på stedet, at der var blevet ydet 31 250 815 FF i støtte på grundlag af kopier, som ikke afgav bevis for, at varen var bragt under toldkontrol i Italien.

Den anførte desuden, at EUGFL's tjenestegrene havde krævet at få forevist originaleksemplarerne, hvilket har været muligt i et meget vidt omfang. Imidlertid var nogle bilag allerede blevet destrueret trods bestemmelserne i artikel 4, stk. 2 i Kommissionens forordning nr. 1723/72 af 26. juli 1972 om regnskabsafslutning for Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, garantisektionen (EFT, Anden serie, juli 1975, s. 110).

Gennemgangen af de originaler, der var til rådighed, viste overtrædelser af fællesskabsreglerne, nemlig:

- »1. Manglende stempling fra det italienske toldkontor, idet attesteringen af dokumentet var begrænset til en ofte ulæselig eller manglende underskrift (bevis kræves ifølge artikel 2, stk. 1 i forordning nr. 2315/69).
2. Manglende påtegning i rubrik nr. 104 om, at varen skulle denatureres i Italien (hvilket giver ret til tilskuddet), som adskiller transaktionen fra en simpel udførsel (bevis

kræves ifølge artikel 1, stk. 2, andet afsnit i forordning nr. 332/70).

3. Manglende anmærkning fra den italienske toldmyndighed om, at varen er stillet under kontrol (bevis kræves ifølge artikel 5, stk. 1 i forordning nr. 2315/69).«

Kommissionen understregede i sit telex, at de udgifter, som ikke blev anerkendt som påhvilende EUGFL, vedrørte ca. 4 % af kopierne.

Den tilføjede som bevis for rigtigheden af sin opfattelse dels, at udbetalingen af støtte på grundlag af kopier, som ikke giver bevis for, at varen er stillet under toldkontrol, i sig selv er tilstrækkelig grund til at afvise alle de pågældende udgifter, dels at de originaler, der er behørigt stemplet af toldmyndighederne, er blevet accepteret, selv om de ikke var underskrevet; underskrifterne alene uden de foreskrevne stempler er blevet anset for utilstrækkelige.

Vedrørende den franske regerings anmodning om at måtte supplere eller berigtige den dokumentation, som er blevet erklæret for utilstrækkelig, anfører Kommissionen, at den som bevis for transaktionernes forskriftsmæssige forløb kun anerkender en fremlæggelse af kontroleksemplaret.

Dette søgsmål er rettet mod Kommissionens beslutning af 2. december 1975.

B — Parternes påstande

Sagsøger har nedlagt følgende påstand:

- det statueres, at Kommissionen har overtrådt sine forpligtelser ved at nægte at anerkende, at medlemsstaterne, selv efter betaling, kan frem-

føre yderligere dokumentation for udgifter, de har haft for Fællesskabets regning;

- det statueres, at de uregelmæssigheder, som kontroleksemplarerne er behæftet med, udgør uvæsentlige formmangler;
- beslutningen om afslutningen af regnskabet for regnskabsåret 1971 annulleres, for så vidt som den ikke tager de udgifter i betragtning, der er anført i de omtvistede dokumenter;
- Kommissionen idømmes sagsomkostningerne.

Kommissionen har nedlagt følgende påstand:

- frifindelse;
- sagsøger idømmes samtlige sagsomkostninger.

C — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender

1. Vedrørende formaliteten

Kommissionen gør gældende, at sagsøgers to første påstande ikke kan antages til realitetsbehandling, fordi Domstolen under et annullationssøgsmaal ikke kan træffe afgørelse vedrørende retsspørgsmål.

2. Vedrørende realiteten

a) Den franske regering bestrider ikke, at der foreligger uregelmæssigheder, men mener dog, at disse ikke er tilstrækkelige til at retfærdiggøre Kommissionens holdning.

Kommissionen støtter sig på en fejlagtig opfattelse af den rolle, som bør tilkomme forvaltningsretlige formkrav.

I denne forbindelse henleder den franske regering opmærksomheden på den franske forvaltningsretlige praksis, som traditionelt sonderer efter, om de pågældende formkrav må anses for væsentlige eller af underordnet betydning: I første tilfælde medfører deres tilsidesættelse

forvaltningsaktens ugyldighed, men ikke i det andet tilfælde. Ifølge denne praksis må man i det foreliggende tilfælde anse formkravet for væsentligt, hvis dets overtrædelse er egnet til at gøre en uberettiget udgift mulig. Hvis derimod den formelle mangel har været uden indflydelse på arten af denne udgift, må den anses for uvæsentlig og følgelig uden indflydelse på forvaltningsaktens lovformelighed.

Vedrørende en forvaltningsakts ugyldighed på grund af overtrædelse af væsentlige formforskrifter anfører den franske regering, at selv om tilsidesættelsen af et væsentligt formkrav bevirker, at det pågældende forvaltningsdokument berøves sin karakter af bevis for lovformeligheden af den disposition, som det angår, så betyder dette dog ikke, at selve dispositionen nødvendigvis ikke har været lovformelig. I denne forbindelse bør Domstolen statuere, at ethvert middel til bevis for lovformeligheden af en disposition som den, der er tale om i den foreliggende sag, skal anses for lovligt.

b) Ifølge den franske regering vedrører de uregelmæssigheder, der nævnes af Kommissionen i dens telex af 27. oktober 1975, kun uvæsentlige formkrav.

1. Den uregelmæssighed, der nævnes af Kommissionen under pkt. 1, skyldes visse toldkontorers ønske om at lette deres særlig vanskelige opgave: De skal i hånden udfylde den femte rubrik på bagsiden af originalen af kontroleksemplaret og attestere denne påtegning ved at påføre et officielt stempel (rundt stempel) og den ansvarlige tjenstemands underskrift.

I stedet for dette har de fremstillet et specielt stempel (rektangulært stempel) med alle de oplysninger, der kræves ifølge fællesskabsforordningen, idet det har følgende indhold: »Partiet er stillet under kontrol den ..., fordi det skal anvendes som anført på bagsiden. En passende sikkerhed er blevet stillet som garanti for anvendelsen«. Dette efterfulgtes af den ansvarlige tjenstemands underskrift og navn. I modsætning til, hvad Kommissionen anfører, er påføringen af dette rektangulære stempel altid blevet efterfulgt af den ansvarlige tjenstemands underskrift. Blot har toldvæsenet i nogle tilfælde ment sig bemyndiget til at undlade desuden at påføre det runde stempel.

2. Vedrørende den anden uregelmæssighed, som Kommissionen nævner under pkt. 2 i sit telex, anfører den franske regering følgende:

Det væsentlige er, at der fremlægges bevis for, at denatureringen faktisk har fundet sted. Den påtegning, som eksportøren påfører i rubrik 104 på kontroleksemplarets forside, tjener dette formål; den er dog ikke absolut uundværlig fra det tidspunkt, hvor det italienske toldvæsen i den 5. rubrik på bagsiden har anført, at det har stillet varen under kontrol. Det er i øvrigt meningsløst at stille varen under kontrol, hvis det ikke er med henblik på denatureringen af produktet; ifølge den franske regering er selve udarbejdelsen af kontroleksemplaret kun berettiget for en vareudveksling inden for Fællesskabet, såfremt den medfører en kontrol med varernes anvendelse eller bestemmelse, hvilket i det foreliggende tilfælde kun kan være en denaturering.

3. Vedrørende den uregelmæssighed, der nævnes under pkt. 3 i Kommissionens telex, anfører den franske regering, at alle de formkrav, der opstilles i fællesskabslovgivningen, i virkeligheden er blevet opfyldt; imidlertid er de nødvendige oplysninger i denne forbindelse ikke

blevet anført i den foreskrevne rubrik, men i en tilstødende rubrik.

c) Før den indleder drøftelsen af realiteten, beskylder *Kommissionen* den franske regering for at have udbetalt støtten mod forevisning af kopien af kontroleksemplaret. Efter en streng anvendelse af artikel 7 i forordning nr. 1106/68 kan alene fremlæggelsen af originalen berettige udbetaling af støtten.

d) Vedrørende den obligatoriske karakter af betingelserne for ydelse af støtten gør Kommissionen gældende, at fællesskabsretten sonder mellem væsentlige og uvæsentlige formkrav, f.eks. i traktatens artikel 173. Alt taler imidlertid for at anse den nøjagtige overholdelse af de betingelser, som fællesskabsreglerne har gjort udbetalingen af støtte i det foreliggende tilfælde afhængig af, for væsentlige.

1. De pågældende kravs obligatoriske karakter fremgår for det første af artikel 7 i forordning nr. 1106/78, som ændret ved forordning nr. 332/70. Kontroleksemplaret kan kun udgøre det bevis, der er nævnt i artikel 7, hvis det er korrekt udfyldt og anvendt.

2. Der ligger en vis formalisme i arten af det dokument, som udgør kontroleksemplaret, og i arten af den procedure for fællesskabsforsendelsen, inden for rammerne af hvilken det bliver udfærdiget. Hensigten med fællesskabsforsendelsesordningen er at lette varebevægelserne inden for Fællesskabet. Betingel-

serne for, at den kan fungere tilfredsstillende, er den gensidige tillid mellem de involverede forvaltningsmyndigheder samt en ensartet anvendelse inden for hele Fællesskabet. Som det nødvendige modstykke til og garanti for disse fordele ved fællesskabsforsendelsen, den gensidige tillid og nødvendigheden af en ensartet anvendelse, står den nøjagtige overholdelse af de betingelser og formkrav, som er fastsat i fællesskabsreglerne. Enhver slaphed i anvendelsen af ordningen eller i udarbejdelsen og anvendelsen af dokumenterne vil ødelægge ordningen og eliminere dens fordele.

3. Det er særlig klart, at det er nødvendigt nøjagtigt at overholde kravene, når der er tale om foranstaltninger, der træffes inden for den fælles landbrugspolitik. Et interventionsorgan, der yder støtten uden, som det er foreskrevet, at sikre sig, at skummetmælkepulveret faktisk bliver denatureret eller forarbejdet eller bliver stillet under kontrol i så henseende i tilfælde af forsendelse til en anden medlemsstat, vil give de berørte kredse mulighed for let at begå svigagtigheder, som det vil være vanskeligt at afsløre senere. Erhvervsdrivende med svigagtige hensigter vil være i stand til at overføre produkterne til det normale markedskredsløb. I ekstreme tilfælde kan det tænkes, at der bliver etableret et kredsløb uden ende.

4. Allerede ordlyden af artikel 7 i forordning nr. 1106/68 er til hinder for, at der benyttes andre bevismidler end fremlæggelse af kontroleksemplaret. Det ligger i øvrigt i begrebet bilag for en offentlig udgift, at kontroleksemplaret skal have denne bevismæssige funktion i selve det øjeblik, det har tjent som grundlag for den afholdte udgift. Hertil kommer alvorlig tvivl om, hvorvidt det er praktisk muligt på korrekt måde at foretage de nødvendige konstateringer så længe efter, at de pågældende dispositioner har fundet sted. Der kan ikke være tale om, at afslutningen af regnska-

berne skal give anledning til en fornyet undersøgelse af sagsakterne for hver enkelt disposition. Hvis det var tilfældet, ville der opstå en situation af permanent retsusikkerhed. Endelig kan det ikke antages, at det således pålægges Kommissionen at erstatte eller gentage de nationale myndigheder ved bedømmelse af disse sager.

5. Fællesskabsretten frembyder andre eksempler på lignende krav, enten i retsforskrifter (f.eks. artikel 2, stk. 2 og artikel 7, stk. 3 i Rådets forordning nr. 542/69 af 18. marts 1969 om ordning for fællesskabsforsendelse, EFT 1969 I, s. 114) eller i Domstolens praksis. I denne forbindelse påberåber Kommissionen sig dommen af 22. oktober 1970 i sag 12/70, Craeynest mod Belgien (Sml. 1970, s. 181). Selv om der ikke dengang gjaldt en bestemmelse, der var lige så utvetydig som artikel 7 i forordning nr. 1106/68, har Domstolen i denne sag fastslået, at de såkaldte DD4-certifikater skal anvendes på nøjagtig samme måde i alle medlemsstaterne, og at forvaltningerne ikke må nedbryde dette krav ved at anvende andre bevismidler.

e) Kommissionen anfører vedrørende de uregelmæssigheder, der nævnes i dens telex af 27. oktober 1975, at de ikke vedrører uvæsentlige formkrav. De pågældende mangler berøver tværtimod kopierne deres værdi som bevis for, at det pågældende mælkepulver er blevet stillet under kontrol. Følgelig er FORMA ikke berettiget til at udbetale støtte på grundlag af disse dokumenter.

1. I mangel af kontroleksemplarenes originaler er det ifølge Kommissionen umuligt at fastslå, om det pågældende skummetælkspulver faktisk er blevet stillet under kontrol af de italienske myndigheder. Dette er så meget desto mere tilfældet, som de kopier, der forelægges interventionsorganet, i de fleste tilfælde ikke af de franske toldmyndigheder er blevet påført nogen bemærkning vedrørende denne anbringelse under kontrol ved udleveringen til de berørte.

2. Vedrørende det manglende officielle stempel fra den italienske toldmyndighed fremfører Kommissionen, at den intet har imod, at de italienske toldmyndigheder foretager påtegningen ved hjælp af et stempel, men at denne fremgangsmåde ikke kan erstatte det officielle stempel. Stemplets funktion er at bekræfte den ansvarlige tjenstemands underskrift og således gøre det umuligt, eller i det mindste meget vanskeligt, at forfalske dokumenterne. Der er altså tale om en faktor, der er væsentlig for disses ægthed. Kommissionen tilføjer til det, som den har fastslået i sit telex, at de italienske toldmyndigheders påtegning ofte indskrænker sig til et simpelt mærke, der knap nok er læseligt, og at angivelsen af datoen for anbringelse under kontrol ofte mangler.

3. Vedrørende den manglende påtegning i rubrik nr. 104 på kontroleksemplarerne om de pågældende produkters denaturering eller forarbejdning, gør Kommissionen gældende, at rubrik nr. 104 i 11 tilfælde er fuldstændig tom eller kun indeholder ordet »Italien«. I 7 andre tilfælde står der i rubrik nr. 104 blot navnet på en italiensk virksomhed. Det er tilstrækkeligt at henholde sig til de dokumenter, der er fremlagt af den franske regering, for at fastslå, at de italienske myndigheders påtegninger vedrørende anbringelse under kontrol faktisk kun kan udgøre et tilstrækkeligt bevis, såfremt de læses sammen med en korrekt udfyldt rubrik nr. 104. For det

første er 16 ud af de 18 fremlagte dokumenter kun kopier. Der er følgelig ingen mulighed for at fastslå, om der foreligger en påtegning fra det italienske toldvæsen vedrørende anbringelse under kontrol. Selv om man i stedet for denne godkender påtegningen fra den franske toldmyndighed, som har haft de originale kontroleksemplarer i hænde, har denne påtegning næppe bevisværdi. Denne påtegning består i en anførsel af den dato, på hvilken afgangstoldstedet har fået kontroleksemplarets original retur, og i en angivelse af, at varerne »er blevet anvendt som anført på forsiden« eller »er blevet anvendt på de på forsiden anførte betingelser«. Men forsiden kan netop ikke fungere som angivelse af nogen særlig bestemmelse eller nogen særlig betingelse for anvendelsen, medmindre rubrik nr. 104 er korrekt udfyldt. Det samme gælder for de to originale kontroleksemplarer, der er blevet forsynet med det rektangulære stempel af det italienske toldvæsen. Heller ikke her er der angivet nogen præcis bestemmelse. Formularen indskrænker sig til at henvise til en bestemmelse, der er nævnt på dokumentets forside. I de to tilfælde er der på forsiden i rubrik nr. 104 kun nævnt navnet på forsendelsens modtager.

4. Vedrørende manglerne i den italienske toldmyndigheds påtegninger vedrørende anbringelsen under kontrol, gør Kommissionen gældende, at de pågældende dokumenter ikke blot mangler en angivelse af datoen for anbringelsen under kontrol, eller at den forkerte rubrik er blevet valgt til disse påtegninger, men også, at der overhovedet ikke foreligger nogen påtegninger fra den italienske myndighed vedrørende produkternes anbringelse under kontrol. De pågældende dokumenter bærer på

bagsiden kun en parafering og aftryk af et italiensk toldsteds officielle stempel, samt en dato og et journalnummer, men denne parafering og dette stempel attesterer på ingen måde, at de pågældende varer er blevet bragt under toldkontrol.

III — Sag 16/76

A — Faktiske omstændigheder

1. Rådets forordning nr. 816/70 af 28. april 1970 om supplerende regler for den fælles markedsordning for vin (EFT 1970 I, s. 212) indeholder bl.a. interventionsregler for vinsektoren. De væsentlige mekanismer i denne ordning er støtte til privat oplagring og destillering af bordvin.

Forordningens artikel 7, stk. 1 bestemmer, at såfremt der er fare for, at en genopretning af priserne ikke kan opnås alene ved ydelse af støtte til privat oplagring, fastsætter Rådet reglerne for destilleringen.

2. Til trods for at der for vinproduktionsåret 1971/72 blev ydet støtte til privat oplagring fra vinproduktionsårets begyndelse for vine af typerne R I, R II og A I, var markedspriserne for disse vine fortsat lavere end udløsningspriserne.

Muligheden for at indgå oplagringskontrakter med en løbetid på 9 måneder mellem den 27. december 1971 og den 15. februar 1972 for disse vintyper fremkaldte ikke en mærkbar genopretning af markedspriserne.

Under hensyn til denne situation og den omstændighed, at den store vinhøst i 1970/71 havde frembragt disponible mængder, der i betydelig grad oversteg den normale efterspørgsel i begyndelsen af vinproduktionsåret 1971/72, besluttede Rådet ved forordning nr. 766/72 af 17. april 1972 om almindelige regler for destillering af bordvine i perioden fra 24. april 1972 til 27. maj 1972 (JO L 91 af 18. 4. 1972, s. 1) at indlede en destille-

ringskampagne for at opnå en genopretning af markedspriserne.

Ligesom i de øvrige år blev destillationsvirkomhederne økonomisk ansporet til at anvende destilleringsmekanismen, dels på betingelse af, at de købte vin hos producenterne til mindst den pris, der var fastsat ved forordningen, og dels på betingelse af, at de destillerede den købte vin.

For at kunne drage fordel af den offentlige intervention skulle destilleringen finde sted mellem den 24. april og den 27. maj 1972. Senere blev denne dato erstattet med datoen 31. juli 1972, fastsat ved Rådets forordning nr. 1098/72 af 30. maj 1972 om forlængelse af fristen for destillering af bordvine indtil den 31. juli 1972 (JO L 125 af 31. 5. 1972, s. 1).

Mindsteopkøbsprisen for bordvin blev for destillationsvirkomhederne fastsat til 1,10 RE (6,10 FF) pr. alkoholprocent og pr. hektoliter (artikel 3 i forordning nr. 766/72). Den støtte, der blev udbetalt til destillationsvirkomhederne for den destillerede vin, blev fastsat henholdsvis til 0,52 og 0,43 RE pr. alkoholprocent og pr. hektoliter, alt efter om de produkter, der hidrørte fra destilleringen, havde et alkoholindhold på 86 % og derover eller på 85 % og derunder (artiklerne 5 og 6 i forordning nr. 766/72).

3. Det var den franske regerings opfattelse, at den mindstepris, der var fastsat ved forordning nr. 766/72, var utilstrækkelig til at anspore vindyrkerne til at lade deres vin destillere, og at fællesskabsinterventionen derfor stort set var uden virkning.

Derfor tilsikrede den destillationsvirkomhederne en supplerende støtte på betingelse af, at de garanterede producenterne

en pris på 6,50 FF pr. alkoholprocent og pr. hektoliter. Kort efter forhøjede den mindstekøbsprisen til 7,10 FF pr. alkoholprocent og pr. hektoliter ved hjælp af en tilsvarende forhøjelse af støtten til destillationsvirksomhederne. Denne foranstaltning var begrænset til en mængde på to millioner hektoliter og var forbeholdt producenter, hvis produktion for mindst 30 %'s vedkommende var undergivet kort- eller langfristede oplagingskontrakter. Senere blev mængden forhøjet til 2 800 000 hektoliter.

4. Efter en brevveksling mellem den franske regering og Kommissionen indledte sidstnævnte ved brev af 27. juli 1972 den i traktatens artikel 169 foreskrevne procedure til konstatering af traktatkrænkelse.

I dette brev fastslog Kommissionen, at den foranstaltning, som Frankrig havde truffet, ikke var foreskrevet i den destilleringsordning, der blev indført ved forordning nr. 766/72 og forlænget ved forordning nr. 1098/72. Da denne destilleringsordning er udtømmende, er det ikke tilladt for medlemsstaterne at træffe andre foranstaltninger på dette område.

Imidlertid meddelte Kommissionen den franske regering ved brev af 4. maj 1973, at da de pågældende foranstaltninger vedrørte fortiden, havde den besluttet ikke at forfølge den påbegyndte procedure videre. Den præciserede, at såfremt tilsvarende overtrædelser gentog sig, ville proceduren efter artikel 169 atter blive indledt. Den tilføjede, at »det standpunkt, der indtages inden for rammerne af proceduren til konstatering af traktatkrænkelse, ikke foregriber den endelige regnskabsafslutning, der årligt skal foretages af Kommissionen for EUGFL«.

5. Med henblik på afslutningen af regnskaberne for regnskabsåret 1972 anmeldte den franske regering for de pågældende destilleringsforanstaltninger et udgiftsbeløb på 72 590 447,69 FF, som fremkommer ved multiplikation af 2 976 175 hektoliter destilleret vin med

denne vins alkoholindhold og med støttebeløbet til destillationsvirksomhederne, der er fastsat i artikel 6 i forordning nr. 766/72.

6. Ved sin beslutning af 2. december 1975 gav Kommissionen bl.a. udtryk for den opfattelse, at den ikke kunne anerkende ovennævnte beløb som påhvilende EUGFL.

I et brev af 17. december 1974 begrundede Kommissionen sin holdning nærmere. Den gjorde især gældende, at det ikke var muligt ved den trufne foranstaltning at skelne mellem på den ene side virkningen af fællesskabsforanstaltningen og på den anden side virkningen af den nationale interventionsforanstaltning. Selv om en sådan sondring skulle være mulig, ville den nationale foranstaltnings uforenelighed med fællesskabsretten ikke foregribe, at udgifterne vedrørende fællesskabsforanstaltningen blev pålagt EUGFL. Det af de franske myndigheder på forhånd garanterede prisniveau, som var højere end det ved fællesskabsbestemmelserne foreskrevne, har været bestemmende for producenteres adfærd, idet disse er gået ud fra dette niveau ved afgørelsen af, om og hvilke mængder vin de skulle levere til destillering.

7. Dette søgsmål er rettet mod Kommissionens beslutning af 2. december 1975.

B — Parternes påstande

Sagsøger har nedlagt følgende påstand:

— det statueres, at Kommissionen har overtrådt de forpligtelser, som påhviler den efter fællesskabsretten, ved at pålægge Den franske Republik de udgifter, som følger af forordning nr. 766/72;

- beslutningen om regnskabsafslutningen for EUGFL for regnskabsåret 1972 annulleres, for så vidt som den pålægger den franske regering udgifter, som den ikke er pligtig at betale;
- Kommissionen idømmes sagsomkostningerne.

Kommissionen har nedlagt følgende påstand:

- frifindelse,
- den franske regering idømmes sagsomkostningerne.

C — *Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender*

1. Vedrørende formaliteten

Kommissionen gør gældende, at den franske regerings første påstand må afvises fra realitetsbehandling, fordi der ikke under et annullationssøgsmål kan nedlægges påstand om, at det statueres, at en bestemt adfærd fra en institution udgør en overtrædelse af dens forpligtelser.

2. Vedrørende realiteten

a) Som svar på det af Kommissionen fremførte, hvorefter den nationale støtte til sidst har været enebestemmende for det udgiftsbeløb, der kunne pålægges EUGFL, gør den *franske regering* i sin stævning gældende, at Kommissionen har underkendt det formål, der er fastsat ved forordning nr. 816/70.

Den af Kommissionen fastsatte støtte var tilstrækkelig til at bevirke, at omfanget af vindestillationen blev forøget i en vis grad. Følgelig kunne den franske støtte ifølge sagsøger kun have en supplerende virkning i forhold til fællesskabspræmien.

Det er den franske regerings opfattelse, at en rimelig løsning vil være, at den kun får godtgjort de beløb, som den har udbetalt i Fællesskabets navn og for Fællesskabets regning, uden at den får godtgjort de beløb, der svarer til den nationale præmie.

b) Desuden gør den franske regering gældende, at selv hvis den omtvistede støtte faktisk var i modstrid med dens fællesskabsforpligtelser, skulle Kommissionen have forfulgt denne overtrædelse af fællesskabsretten under anvendelse af den procedure, der er foreskrevet i traktatens artikel 169. Kommissionen, som indledte denne procedure, men som derefter indstillede den, måtte anse sagen som afsluttet. Ved at genoptage debatten ved afslutningen af regnskaberne har Kommissionen begået et proceduremisbrug.

c) Vedrørende spørgsmålet, om man kan skelne mellem virkningen af den nationale foranstaltning og virkningen af fællesskabsforanstaltningen, tilføjer *Kommissionen* under gentagelse af sin tidligere argumentation, at man eventuelt kan skelne mellem de to foranstaltningers virkninger, såfremt den franske regering for eksempel, efter at destilleringsforanstaltningerne var afsluttet, og uden at producenterne på nogen måde kunne vente det, havde truffet foranstaltninger til at forøge producenterens udbytte af den af dem gennemførte destillering, i forhold til de faktisk destillerede mængder.

d) Vedrørende ulovligheden af den nationale støtte gør Kommissionen gældende, at de franske foranstaltninger har ført til en intervention, der er fundamentalt forskellig fra den, som har været tilsigtet med forordning nr. 729/70. Ifølge Kommissionen har Fællesskabets fastsættelse af en mindsteopkøbspris for vin ikke blot til formål at fastlægge de finansielle følger af interventionen, men har yderligere til formål at skabe økonomisk ligevægt; ligevægt mellem produ-

center og forbrugere, ligevægt mellem producenter i de forskellige medlemsstater, som der må gives de samme konkurrencevilkår, ligevægt mellem markedet for vin og markedet for spiritus og viljen til ikke at fremme en produktion af vin af dårlig kvalitet, som ender med at blive destilleret.

Kommissionen mener, at denne komplicerede ligevægt, således som den er blevet forstået af fællesskabslovgiver, er blevet bragt i fare af de foranstaltninger, der er truffet på nationalt plan i Frankrig til fordel for de franske vindyrkere. Foruden den ved destilleringen skete afsætning af en overdreven mængde vin har de pågældende foranstaltninger, sammen med den ringe vinhøst i 1972, bidraget til den betydelige prisstigning, som var kendetegnende for vinproduktionsåret 1972/73.

e) Angående den franske regerings anbringende, hvorefter beslutningen af 2. december 1975 må karakteriseres som proceduremisbrug, anfører Kommissionen, at den omstændighed, at den ikke har forfulgt den i artikel 1969 foreskrevne procedure, ikke kan bevirke en ændring af artikel 3 i forordning nr. 729/70. Kommissionen tilføjer, at den inden for rammerne af proceduren efter traktatens artikel 169 råder over en skønsmæssig frihed, som den ikke har under proceduren for afslutning af regnskaberne.

Det følger heraf, at Kommissionen selv ville have overtrådt bestemmelserne vedrørende de interventionsudgifter, der finansieres af EUGFL, garantisektionen, såfremt den havde anerkendt de pågældende udgifter som påhvilende Fællesskabernes budget.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

Retsforhandlingerne blev udsat i september 1976 for at give parterne mulighed for at forhandle med henblik på at nå et forlig. Da denne forhandling har været uden resultat, er retsforhandlingerne blevet genoptaget i december 1977.

Ved kendelse af 7. august 1978 er de to sager blevet forenet under den mundtlige forhandling.

I retsmødet den 25. oktober 1978 har den franske regering, repræsenteret af sin befuldmægtigede Guy Ladreit de Lacharrière, og Kommissionen, repræsenteret af sine juridiske konsulenter Amphoux og Paulin som befuldmægtigede, afgivet mundtlige indlæg.

Den franske regering har i sag 15/76 fremlagt dokumentation, hvoraf det fremgår, at formkravene til beviset faktisk var blevet opfyldt i de fleste tilfælde. Domstolen har givet Kommissionen en frist på to uger til at fremsætte sine bemærkninger. Denne har imidlertid ikke benyttet sig af den mulighed, som er givet den til at ytre sig.

I sag 16/76 har Domstolen opfordret Kommissionen til at fremlægge oplysninger om de budgetmæssige overslag vedrørende forordning nr. 766/72.

Kommissionen har svaret, at budgettet for regnskabsåret 1972 ikke indeholder noget overslag vedrørende denne forordning. Den har dog tilføjet, at ledsageskrivelsen til Rådet til det forslag, som skulle blive til forordning nr. 766/72, indeholdt følgende bemærkninger:

IV — Retsforhandlingerne

Sagerne er anlagt den 13. februar 1976. Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt.

»I betragtning af de oplysninger, som kan udledes af resultaterne af lignende foranstaltninger, som er gennemført i det forløbne vinproduktionsår, kan det anslås, at følgende mængder bordvin sandsynligvis vil blive destilleret i den pågældende periode:

Frankrig: 1 500 000 hl

Italien: 1 500 000 hl«

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. december 1978.

Præmisser

- 1 Ved to stævninger, indgivet den 13. februar 1976, har regeringen for Den franske Republik i henhold til EØF-traktatens artikel 173, stk. 1 og 3 nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutninger 76/142 og 76/148 af 2. december 1975 om afslutningen af de af Den franske Republik forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsårene 1971 og 1972, der er finansieret gennem Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EFT L 27 af 2. 2. 1976, s. 5 og 17);
- 2 da de to sager er blevet forenet under retsforhandlingerne, vil denne forening være at opretholde ved afgørelsen af sagerne.

Støtte til skummetmælkspulver til foderbrug

- 3 Sagsøger har anlagt sag, fordi Kommissionen for regnskabsåret 1971 har nægtet at anerkende, at der påhviler EUGFL et beløb på 1 240 514 FF, som de franske myndigheder har udbetalt som støtte til skummetmælkspulver til foderbrug, udført fra Frankrig til Italien, med den begrundelse, at de i de pågældende fællesskabsbestemmelser foreskrevne formkrav til beviset ikke var blevet overholdt.
- 4 Det fremgår af Rådets forordning nr. 986/68 af 15. juli 1968 om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af denne støtte (EFT 1968 I, s. 250), som ændret ved senere forordninger fra Rådet, samt af Kommissionens forordninger om gennemførelsesbestemmelser for ydelse af denne støtte, at

- støttebeløbet principielt udbetales af den medlemsstats interventionsorgan, på hvis område den bedrift ligger, som har denatureret skummetmælkepulveret eller forarbejdet det til foderblanding;
 - såfremt det i en medlemsstat fremstillede mælkepulver blev denatureret eller forarbejdet i en anden medlemsstat, var den første medlemsstat dog midlertidigt, indtil den 30. juni 1971, bemyndiget til at udbetale støtten;
 - det afgørende tidspunkt for den afsendende medlemsstats udbetaling af støtten var den dag, da det enkelte vareparti blev underkastet kontrol på den modtagende medlemsstats område;
 - beviset for, at den modtagende medlemsstat havde foretaget kontrollen, kun kunne føres ved fremlæggelse af kontroleksemplet til fællesskabsforsendelsesdokumentet, hvor visse rubrikker skulle udfyldes på en særlig måde.
- 5 De omtvistede beløb vedrører tilfælde, hvor Kommissionen har konstateret, at støtten var blevet udbetalt af det kompetente franske organ, skønt de originale kontroleksemples til fællesskabsforsendelsesdokumentet ikke var blevet fremlagt eller udfyldt på den foreskrevne måde;
 - 6 sagsøger bestrider, at Kommissionen lovligt har kunnet nægte at anerkende disse beløb som påhvilende EUGFL, og gør gældende, at de konstaterede uregelmæssigheder kun er overtrædelser af uvæsentlige formkrav, og at de i øvrigt senere er blevet bragt i orden.
 - 7 Vedrørende betydningen af en sådan efterfølgende berigtigelse skal det bemærkes, at lovligheden af en anfægtet retsakt under et annullationssøgsmål i henhold til traktatens artikel 173 skal bedømmes efter de faktiske og retlige omstændigheder på det tidspunkt, da retsaken blev udstedt;
 - 8 en berigtigelse, der foretages efter dette tidspunkt, kan derfor ikke tages i betragtning ved en sådan bedømmelse;

- 9 hvad særligt angår bedømmelsen af lovligheden af Kommissionens beslutninger om afslutningen af de af medlemsstaterne forelagte regnskaber over de udgifter, der er finansieret gennem EUGFL, skal det fastslås, at en sådan beslutning indeholder en konstatering og en anerkendelse af, at udgifterne er blevet afholdt af de nationale myndigheder i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne;
- 10 i de tilfælde, hvor fællesskabsreglerne kun tillader udbetaling af støtte på betingelse af, at visse formkrav til beviset er overholdt på udbetalingstidspunktet, 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 ved afslutningen af regnskaberne for det pågældende regnskabsår, hvilket dog ikke berøver Kommissionen mulighed for i et andet regnskabsår at tage hensyn til en senere fremlæggelse af det krævede bevis;
- 11 heraf følger, at den efterfølgende berigtigelse af manglerne vedrørende formkravene til beviset, som er foretaget efter at det kompetente nationale organ har udbetalt støtten, ikke er en omstændighed af en sådan karakter, at den kan gøre Kommissionens nægtelse af at pålægge EUGFL udgiften ugyldig.
- 12 Endvidere må sagsøgers anbringende undersøges, hvorefter de konstaterede uregelmæssigheder kun er uvæsentlige og derfor ikke kan påberåbes som begrundelse for at nægte fællesskabsfinansieringen af den ydede støtte;
- 13 herved skal det bemærkes, at sondringen mellem væsentlige og uvæsentlige forvaltningsretlige formkrav, uanset dens betydning i fællesskabsretten, ikke kan anvendes på de beviser, der kræves i det foreliggende tilfælde;
- 14 de pågældende fællesskabsbestemmelser er udformet således, at de ikke levner de nationale myndigheder mulighed for at godkende andre beviser for, at varen er blevet underkastet kontrol i bestemmelseslandet, end det formelle bevis, som består i kontroleksemplaret til forsendelsesdokumentet, forskriftsmæssigt udfyldt og stemplet;

- 15 da formålet med de pågældende forordningsbestemmelser er at udelukke muligheden for dobbelt betaling og for at bringe varen tilbage i det normale varekredsløb, er en streng overholdelse af formkravene til beviset derfor nødvendig, især for at hindre bedragerier ved omgåelse af kontrolforanstaltningerne;
- 16 uden at foretage en detaljeret gennemgang af de af Kommissionen konstaterede uregelmæssigheder kan det fastslås, at de alle består i, at de strenge formkrav, der foreskrives i fællesskabsreglerne, ikke er blevet overholdt;
- 17 Kommissionens nægtelse af at pålægge EUGFL de pågældende udgifter er derfor ikke ulovlig.

Støtte til destillering af vin

- 18 Sagsøger har anlagt sag, fordi Kommissionen for regnskabsåret 1972 har nægtet at anerkende, at der påhviler EUGFL et beløb på 72 590 447,90 FF, som de franske myndigheder har udbetalt som støtte til destillering af vin, med den begrundelse, at disse udgifter ikke er blevet afholdt i overensstemmelse med de pågældende fællesskabsbestemmelser.
- 19 Artikel 7 i Rådets forordning nr. 816/70 af 28. april 1970 om supplerende regler for den fælles markedsordning for vin (EFT 1970 I, s. 212) bestemmer, at der kan træffes beslutning om destilleringsforanstaltninger, såfremt der er fare for, at en genopretning af priserne ikke kan opnås alene ved ydelse af støtte til privat oplagring;
- 20 da Rådet mente, at denne betingelse var opfyldt som følge af den store vinhøst i 1970/71, besluttede det ved forordning nr. 766/72 af 17. april 1972 om almindelige regler for destillering af bordvine i perioden fra 24. april 1972 til 27. maj 1972 (JO L 91 af 18. 4. 1972, s. 1) at tillade destilleringen og at indføre en støtteordning hertil;

- 21 den franske regering, der fandt den mindstepris og de støttebeløb, der blev fastsat ved denne ordning, for utilstrækkelige, indførte som national foranstaltning en supplerende støtte.
- 22 Kommissionen fandt denne foranstaltning uforenelig med de pågældende fællesskabsbestemmelser og indledte i juli 1972 den i traktatens artikel 169 foreskrevne procedure til konstatering af traktatbrud mod Frankrig;
- 23 i maj 1973 meddelte Kommissionen imidlertid den franske regering, at den, eftersom de pågældende foranstaltninger vedrørte fortiden, havde besluttet at opgive den indledte procedure til konstatering af traktatbrud, idet den dog tilføjede, at denne beslutning ikke foregreb den endelige afslutning af regnskaberne, som Kommissionen årligt foretager for EUGFL.
- 24 Under nærværende sag gør den franske regering gældende, at Kommissionen har begået proceduremisbrug ved at genoptage anliggendet ved afslutningen af regnskaberne, skønt den havde opgivet den indledte procedure;
- 25 dette anbringende kan imidlertid ikke tages til følge;
- 26 de to procedurer er uafhængige af hinanden, idet de forfølger forskellige formål og er underkastet forskellige regler;
- 27 proceduren til konstatering af traktatbrud efter traktatens artikel 169 har til formål at fastslå, om en medlemsstat har handlet i strid med fællesskabsretten, og at bringe en sådan adfærd til ophør, idet det står Kommissionen frit at opgive proceduren, såfremt medlemsstaten bringer det påståede traktatbrud til ophør, uden at dette dog kan sidestilles med en anerkendelse af den pågældende adfærds lovlighed;
- 28 proceduren for afslutningen af regnskaberne har på fællesskabsrettens nuværende stadium ikke blot til formål at konstatere, om udgifterne faktisk er blevet afholdt, og om de er blevet afholdt efter forskrifterne, men også om de økonomiske byrder, som følger af den fælles landbrugspolitik, er blevet

fordelt korrekt mellem medlemsstaterne og Fællesskabet, idet Kommissionen ikke i så henseende råder over et frit skøn, som gør det muligt for den at fravige de regler, der gælder for denne byrdefordeling.

- 29 Det omtvistede beløb, som ifølge den franske regering må anerkendes som påhvilende EUGFL, udgør for den samlede mængde destillerede vin den del af støtten, der er blevet udbetalt i henhold til de satser, der er fastsat ved fællesskabsreglerne, medens den del, der svarer til den supplerende nationale støtte, skal pålægges Frankrig;
- 30 Kommissionen modsætter sig en sådan beregning og gør gældende, at den nationale foranstaltning har fordrejet destilleringsforanstaltningen, idet denne i Frankrig herved blev udstrakt til at omfatte langt større mængder end dem, som ville være bragt til destillering alene på grundlag af fællesskabsforanstaltningen.
- 31 Ved gennemførelsen af fællesskabsreglerne kan medlemsstaterne ikke ensidigt træffe supplerende foranstaltninger, der kan bringe ligebehandlingen af erhvervsdrivende i hele Fællesskabet i fare, og således fordreje konkurrencevilkårene mellem medlemsstaterne;
- 32 da den pågældende nationale franske foranstaltning således er uforenelig med fællesskabsretten, er det umuligt at fastslå, i hvilket omfang den samlede virkning af fællesskabsforanstaltningerne og de nationale foranstaltninger beror på den ene eller den anden foranstaltning;
- 33 det er især umuligt at fastslå med sikkerhed, hvilke mængder vin der ville være blevet bragt til destillering i Frankrig, såfremt den nationale foranstaltning ikke var blevet truffet;
- 34 hverken den af den franske regering anvendte beregningsmetode eller en metode baseret på Kommissionens prognoser for destilleringen ved foranstaltningens indførelse, gør det derfor muligt at fordele de udgifter, der skal pålægges henholdsvis Fællesskabet og medlemsstaten;

- 35 under disse omstændigheder har Kommissionen ikke haft andet valg end at
nægte at anerkende de udgifter, der er afholdt af de franske myndigheder
som påhvilende EUGFL;
- 36 den franske regerings påstand om annullation må derfor forkastes.

Verdrørende sagsomkostningerne

- 37 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2 bliver den part, der taber
sagen, dømt til at afholde sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand
herom;
- 38 sagsøger har tabt sagen;
- 39 sagsøger vil derfor være at idømme sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser
udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. Sagsøgte frifindes.
2. Sagsøger idømmes sagsomkostningerne.

Kutscher	Mertens de Wilmars	Mackenzie Stuart	Donner	Pescatore
Sørensen	O'Keeffe	Bosco	Touffait	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. februar 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident