FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 28. OKTOBER 1980 [1]

Høje Domstol.

Den sag, i hvilken jeg i dag forelægger forslag til afgørelse, drejer sig om aflæggelse af regnskabsberetninger vedrørende anvendelsen af beløb, som Den italienske Republik har fået udbetalt over Fællesskabets landbrugsbudget.

I medfør af artikel 4, stk. 1, i Rådets forordning nr. 130/66 om finansieringen af den fælles landbrugspolitik (EFT 1965-1966, s. 189) blev der for året 1965/1966 (budget 1967) af midler fra Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, udviklingssektionen, udbetalt Den italienske Republik et beløb på 45 mio regningsenheder til strukturforbedringer inden for produktion og afsætning af oliven, olivenolie samt frugt og grønsager.

I medfør af artikel 12, stk. 1, i samme forordning modtog Den italienske Republik for året 1967/1968 (budget 1969) af midler fra fondens udviklingssektion et beløb på 15 mio regningsenheder til strukturforbedringer inden for produktion og afsætning af råtobak.

Artikel 12, stk. 4, 3. afsnit, i forordning nr. 159/66 om »regler til supplering af den fælles markedsordning for frugt og grønsager (JO L 192 af 27. 10. 1966, s. 3286 ff.) indeholdt følgende bestemmelse:

»Såfremt det samlede beløb, der for et givet år er tilbagebetalt Den italienske Republik for afholdte udgifter i medfør af bestemmelserne i stk. 2, (det drejer sig om udgifter ved intervention på det indenlandske frugt- og grønsagsmarked), ikke andrager 40 millioner RE, skal forskelsbeløbet udbetales den på samme vilkår som fastsat i artikel 4 i forordning nr. 130/66/EØF om finansiering af den fælles landbrugspolitik.«

I medfør heraf udbetaltes der i tiden marts-december 1971 for årene 1966-1969 Den italienske Republik 87 299 539 regningsenheder, der også skulle anvendes til strukturforbedringer inden for produktion og afsætning i sektoren for frugt og grønsager.

Den italienske Republik har i medfør af de nævnte bestemmelser fået udbetalt i alt 147 299 539 regningsenheder, der naturligvis er blevet omregnet til italienske lire efter den officielle til Den internationale Valutafond anmeldte kurs (1 regningsenhed = 625 lire).

I artikel 4 i forordning nr. 130/66, hvortil også artikel 12 i forordning nr. 159/66 henviser, bestemtes det i stk. 3, at Den italienske Republik inden overgangsperiodens udløb skulle aflægge en eller flere regnskabsberegninger, ledsaget af bevis for de udgifter, som den fra den 1. november 1965 og den 1. januar 1966 havde afholdt for de i stk. 1 for henholdsvis oliven og olivenolie og for frugt og grønsager nævnte foranstaltninger.

I artikel 12, stk. 3, i førstnævnte forordning hed det:

1 — Oversat fra tysk.

»Den italienske regering meddeler inden 1. juli 1967 Kommissionen programmet for de foranstaltninger, som den vil iværksætte for at gennemføre det i stk. 1 nævnte mål. Kommissionen indhenter de øvrige medlemsstaters bemærkninger og retter i givet fald de henstillinger, som den måtte skønne formålstjenlige, til den italienske regering.

Den italienske Republik aflægger inden overgangsperiodens udløb for Kommissionen en regnskabsberetning, ledsaget af bevis for de udgifter, som den har afholdt efter 1. juli 1967 inden for rammerne af dette program til de foranstaltninger, der er nævnt i stk. 1.«

Sidstnævnte frist blev ved Rådets forordning nr. 490/70 af 17. marts 1970 (JO L 62 af 18. 3. 1970, s. 3) forlænget til den 31. december 1971. I samme forordning blev det endvidere bestemt, at Den italienske Republik inden den 31. december 1970 skulle forelægge en foreløbig regnskabsberetning om, på hvilket stadium det i artikel 12 i forordning nr. 130/66 nævnte program befandt sig.

Den i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 130/66 fastlagte frist blev ved Rådets forordning nr. 966/71 af 10. maj 1971 (EFT 1971 I, s. 2309) forlænget til den 31. december 1973. Heri blev det desuden pålagt Den italienske Republik at fremlægge regnskabsberetninger og bilag som angivet nedenfor:

»— 2 gange om året — inden 30. juni og inden 31. december — halvårlige regnskabsberetninger om anvendelsen af de i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 130/66/EØF og artikel 12, stk. 4, i forordning nr. 159/66/EØF udbetalte beløb, i hvilke beretninger det angives, på hvilket stade aktiviteterne eller arbejderne befinder sig samt størrelsen af de afholdte udgifter;

— en gang om året — inden 31. marts — bilagene over det foregående års udgifter. Bilagene for udgifter, der er afholdt til og med 31. december 1970, kan dog forelægges til og med 30. juni 1972.«

Kommissionen fandt, at Den italienske Republik ikke havde opfyldt disse forpligtelser på tilfredsstillende måde, hvilket — efter en første henstilling fra Kommissionen i 1973 — afstedkom en omfangsrig udveksling af noter herom. Derpå besluttede Kommissionen at indlede en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 169. Kommissionen indledte denne procedure ved skrivelse af 11. februar 1976, der ud over en anmodning om forklaringer indeholdt en konstatering af, at arbejderne med henblik på strukturforbedringer den 30. juni 1975 kun var delvis gennemført eller slet ikke iværksat, og at de af Fællesskabet tildelte midler kun delvis var blevet udbetalt. Den italienske Republik forsøgte derefter ved skrivelse af 17. marts 1976 fra Italiens faste repræsentation at undskylde dette, idet den henviste til problemer vedrørende den tekniske gennemførelse, til de administrative procedurers varighed samt til den i mellemtiden gennemførte overførelse af beføjelser til de administrative procedurers varighed samt til regionerne, der havde betydning i den foreliggende sammenhæng. Den fremhævede endvidere, at de fastsatte mål var næsten fuldt ud gennemført og anmodede for de endnu uafsluttede arbejder om en forlængelse af de fastsatte frister.

Kommissionen fremsatte herefter den 16. november en begrundet udtalelse som omhandlet i EØF-traktatens artikel 169. Denne indeholdt foruden de allerede i skrivelsen af 11. februar 1976 fremlagte

konstateringer en fastholdelse af, at de fastsatte beløb den 30. juni 1975 trods arbejdernes afslutning kun delvis var udbetalt, hvortil føjedes, at der ikke var aflagt endelige regnskabsberetninger. I tilslutning hertil opfordredes Italien til inden to måneder at træffe foranstaltninger til at bringe denne overtrædelse af fællesskabsretten til ophør.

Dette skete imidlertid ikke, idet der tværtimod ved skrivelse af 24. januar 1977 blev anmodet om en ny forlængelse af fristen under henvisning til, at de resterende beløb ville blive udbetalt i det indeværende regnskabsår; i denne skrivelse redegjordes endvidere for stillingen den 31. december 1976, og det fremhævedes, at der måtte tages hensyn til, at der ved ministerielle bekendtgørelser inden udgangen af 1973 klart var blevet truffet beslutning om anvendelsen af beløbene og dels, at de konstaterede vanskeligheder beroede på, at det var nødvendigt over det italienske budget at tilvejebringe yderligere midler på grund af prisstigninger.

Kommissionen imødekom kun delvis denne anmodning, idet den ved skrivelse af 23. december 1977 fastsatte den 31. december 1978 som sidste frist for fremlæggelse af regnskabsberetningerne. Denne frist blev delvis overholdt af den italienske regering i en skrivelse af 31. januar 1978. I denne skrivelse anmodede den dog endnu en gang om en forlængelse af fristen med 14 måneder under henvisning til, at der allerede var udarbejdet endelige planer for anvendelsen af samtlige beløb, at de fastsatte mål var næsten fuldt ud nået, samt at der til afslutningen af de resterende arbejder endnu behøvedes et tidsrum på 12 måneder.

Dette kunne Kommissionen imidlertid ikke gå med til. Den anlagde i stedet den 14. juni 1978 sag ved Domstolen med påstand om, at det statueredes, at Den italienske Republik ved ikke inden for de nævnte fastsatte frister at have aflagt regnskabsberetninger, ledsaget af bevis, havde undladt at opfylde de forpligtelser, der påhvilede den i henhold til artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 130/66 som ændret ved forordning nr. 966/71, til artikel 12, stk. 3, i forordning nr. 130/66, som ændret ved forordning nr. 490/70, samt til artikel 12, stk. 4, 3. afsnit, i forordning nr. 159/66.

Sagens behandling har trukket ud. Efter skriftvekslingens afslutning, blev Den italienske Republik anmodet om den 1. marts 1979 at fremlægge en oversigt over de sidste tal i de regnskabsberetninger, der var forelagt den. Dette har den gjort, og af dens til Domstolen den 2. marts 1979 indgåede skrivelse kan uddrages, at 62 % af de i sin tid tildelte 87,3 mio regningsenheder foreløbig er blevet anvendt.

Den mundtlige forhandling er herefter flere gange blevet udsat med Kommissionens samtykke.

Kommissionen indgav den 25. september 1980 yderligere et skriftligt indlæg. Heri blev det, for så vidt angår den sidst udfærdigede opgørelse (31. 8. 1980), fastslået, at det var godtgjort, at de i artiklerne 4 og 12 i forordning nr. 130/66 omhandlede beløb (45 mio regningsenheder og 15 mio regningsenheder) var blevet udbetalt til de planlagte projekter. Kommissionen hævede derfor sagen vedrørende disse beløb, dog under den forudsætning, at det blev pålagt Den italienske Republik at afholde sagens omkostninger, idet regnskabsberetningerne under alle omstændigheder var for sent forelagt. Med hensyn til påstandens 3. punkt, der angår de flere gange

nævnte 87,3 mio regningsenheder, fremgår det af Kommissionens redegørelse, der ikke bestrides, at der den 31. august 1980 kun var udbetalt 87,97 % af dette beløb til afsluttede projekter. Kommissionen påstod derfor, for så vidt angår dette punkt, sagen fremmet.

Som sagen således står og som følge af, at sagsøgte for den herved afgjorte del af sagen — ikke har bestridt Kommissionens påstand verdrørende omkostningerne, står alene tilbage at afgøre, om der er grundlag for Kommissionens påstand om, at artikel 12, stk. 4, 3. afsnit, i forordning nr. 159/66 og artikel 4 i forordning nr. 130/55 som ændret ved forordning nr. 966/71 er overtrådt.

Dette spørgsmål må — hvis jeg må sige det allerede nu — besvares bekræftende; det kan nemlig uden vanskeligheder påvises, at den italienske regerings fremførte begrundelser for forholdet ikke er holdbare.

— Dette gælder for det første for så vidt angår det af sagsøgte anførte, hvorefter det ikke kunne kræves, at de planlagte projekter først skulle være afsluttet, før end der kunne forelægges regnskab for anvendelsen af midlerne fra fællesskabsbudgettet; sagsøgte mener, at det afgørende er, om der inden den allerede flere gange nævnte frist (31. 12. 1973) ved formelle ministerielle beslutninger var truffet afgørelse om, hvorledes beløbene skulle anvendes, hvilket i det foreliggende tilfælde utvivlsomt er sket.

Dette stemmer klart ikke med meningen og formålet med ordningen, hvorefter Fællesskabet lagde særlig vægt på, at foranstaltninger til strukturforbedringer inden for produktion og afsætning blev *effektive* inden for en vis periode. De arbejder, der udkrævedes hertil, skulle altså være afsluttet inden udløbet af en bestemt angivet frist, ikke mindst fordi de fastsatte beløb ved en forsinkelse med anvendelsen utvivlsomt — i kraft af den stadige pengeforringelse — ville give ringere erhvervsøkonmiske resultater. Der kan for så vidt ikke blot henvises til ordlyden af artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 130/66, hvori der udtrykkelig tales om regnskabsberetninger for »afholdte« udgifter — men ikke for udgifter, der ifølge endelige planer vil blive afholdt. Dette forudsætter naturligvis en udbetaling og dermed, idet denne logisk må kræve en stedfunden afsluttende opgørelse, at de pågældende anlæg er afsluttet og godkendte. Herudover kan jeg også henvise til forordning nr. 966/71 om forlængelse af den i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 130/66 fastsatte frist. I begrundelsen til denne forordning anføres det, at den italienske regering har ansøgt Kommissionen om forlængelse til 31. december 1973 af den frist, der udløb den 31. december 1969, og som på grund af den tid, der var nødvendig for at gennemføre de administrative formaliteter og *arbejderne,* ikke havde kunnet overholdes. Dette viser tydeligt, at den ialienske regering og naturligvis også Rådet ved udstedelsen af forordningen gik ud fra, at arbejderne skulle *afsluttes* inden for den anførte frist, og regnskabsberetningerne altså angå de *færdige* arbejder og de til disse afholdte udgifter.

— Også den italienske regerings påberåbelse af, at de forpligtelser, der påhvilede den, *i det væsentlige* er opfyldt, er uholdbar. Selv bortset fra at dette, når henses til de nu tilbageblevne strids-

spørgsmål, sikkert ikke har kunnet siges at være tilfældet ved udløbet af fristen 31. december 1973, eller i øvrigt ved udløbet af den i Kommissionens begrundede udtalelse fastsatte frist (efter Kommissionens oplysninger, der ikke er bestridt, var der den 31. december 1977 faktisk kun anvendt 54 % af de heromhandlede beløb, og deraf var kun 28 % blevet udbetalt til afsluttede og fuldt ud finansierede arbejder), er det utvivlsomt nødvendigt, at de ved fællesskabsforordninger fastlagte forpligtelser opfyldes til *punkt og prikke.* Så længe dette ikke er sket — og der er stadig et ubenyttet beløb på ca. 20 % — kan Kommissionens ret til via et sagsanlæg at få fastslået, at fællesskabsretten er overtrådt, ikke anfægtes.

— Forsøgene på at begrunde berettigelsen af de påklagede forsinkelser under henvisning til økonomiske vanskeligheder, tekniske problemer samt visse retlige omstændigheder kan ikke føre til et andet resultat.

Fra italiensk side er der herved som bekendt blevet henvist til den i det forløbne år herskende økonomiske krise, og til de heraf følgende stigende materiale- og arbejdskraftomkostninger, som har kuldkastet de oprindelige finansieringsplaner. Det er herved blevet anført, at det drejede sig om opførelse af andelsanlæg samt om gennemførelse af meget store projekter, og at det af forskellige bestemt givne og blandt andet tekniske grunde skulle være blevet nødvendigt at ændre programmet. I den forbindelse er det blevet fremhævet — her er der tale om retlige betragtninger — at det har været nødvendigt at vedtage en række særlige love (den grønne plan, lov af 8. 8. 1973, budgetlove til bevilling af de som følge af inflationen nødvendige ekstra beløb), og at det havde været nødvendigt at overholde tidskrævende procedurer, dels som følge af den ind imellem gennemførte kompetenceoverførsel til regionerne (jf. dekret af 15. 1. 1972) dels som følge af, at godkendelse af arbejderne før den endelige udbetaling skulle gives via specielle kommissioner og efter vedtagelse af særlige ministerielle beslutninger.

Hertil skal jeg — for så vidt angår de anførte økonomiske og tekniske problemer — bemærke, at det forekommer meget lidt sandsynligt, at disse skulle være årsagen til den meget store forsinkelse. Det må jo nu engang ikke glemmes, at midlerne blev tildelt i årene 1969-1971, og at fristen i Kommissionens begrundede udtalelse, som er afgørende for søgsmålskompetencen, udløb i februar 1977 — og efter forlængelse — i januar 1978. Endvidere er det i retspraksis vedrørende proceduren efter EØF-traktatens artikel 169 gentagne gange blevet fastslået, at medlemsstaterne ikke kan påberåbe sig interne vanskeligheder eller bestemmelser i deres nationale retsorden og således ej heller i deres forfatning, til støtte for, at forpligtelser og frister i medfør af fællesskabsretten ikke overholdes (jf. dommen i sag 100/77, Sml. 1978, s. 887, præmisserne 21 og 22). Dertil kommer, at sagsøgte måtte forstå, at der, når uovervindelige vanskeligheder faktisk kom i vejen for gennemførelsen af de planlagte pro-

jekter, og fristen dermed blev umulig at overholde, skulle være gået frem som i 1971 og være opnået en forlængelse af fristen hos det i så henseende kompetente fællesskabsorgan, dvs. Rådet, der jo havde vedtaget forordningerne.

— Endelig ses det ej heller, hvad sagsøgte vil opnå ved at påberåbe sig aftaler, som er indgået med Fællesskabets tjenestegrene eller ved at henvise til Kommissionens holdning ved forskellige lejligheder. Sagsøgte har herved henvist til forskellige aftaler, der skulle være blevet truffet under inspektioner i nogle regioner, og hvorefter der den 31. december 1973 for samtlige, herunder også de endnu ikke afsluttede arbejder skulle forelægges én regnskabsberetning, og hvorefter der halvårligt skulle redegøres for udbetalingerne til de begunstigede, og som endvidere foreskrev, at Kommissionen skulle have adgang til bilag i det italienske landbrugsministerium. Sagsøgte har endvidere gjort gældende, at Kommissionen var indforstået med at udsætte nærværende sag alene under forudsætning af, at der den 31. december 1978 blev forelagt en regnskabsberetninger vedrørende de indtil dette tidspunkt afsluttede projekter.

Reelt skal det i denne sammenhæng én gang for alle og principielt fastslås, at ingen aftaler, og navnlig ikke aftaler med Kommissionens tjenestegrene kan danne grundlag for at fravige forordningsbestemmelser, som Rådet har formuleret i klare vendinger, og som ikke siden udtrykkeligt er ændret. Desuden skal det bemærkes, at Kommissionen har bestridt, at der findes sådanne aftaler samt navnlig har fremhævet, at der for så vidt angår halvårlige regnskabsberetninger ikke ligger nogen aftale til grund, idet disse beretninger udtrykkeligt er hjemlet i forordning nr. 966/71. Hvad angår Kommissionens adfærd kort tid før denne sag blev anlagt og under dens forløb, er det på den ene side klart, at den ikke ved sin skrivelse af 23. december 1977, hvori der tales om fremlæggelse af en udtømmende liste over afsluttede og uafsluttede projekter, havde til hensigt at begrænse kravet om regnskab, således at det alene skulle gælde afsluttede arbejder. Dette støttes helt klart af de to indledende afsnit i denne skrivelse. På den anden side er jeg også — for så vidt angår den omstændighed, at Kommissionen indvilligede i at udsætte sagsanlægget til slutningen af 1978 — overbevist om, at den ikke dermed ville tilkendegive, at den var indforstået med, at Den italienske Republik kun delvis opfyldte de den påhvilende forpligtelser. Dette ville være uforståeligt ikke blot på baggrund af Kommissionens tidligere faste og herfra forskellige opfattelse; men Kommissionen ville heller ikke have haft kompetence hertil.

Herefter kan det kun fastslås, at sagen, i det omfang den ikke er blevet hævet ved processkrift af 25. september 1980, har fornødent grundlag. Det bør altså fastslås, at Den italienske Republik ved ikke inden for den fastsatte frist at have aflagt fuldstændigt regnskab for anvendelsen af de midler, den havde fået tildelt i medfør af artikel 12, stk. 4, 3. afsnit, i forordning nr. 159/66, ikke har opfyldt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til

artikel 4, i forordning nr. 130/66 som ændret ved forordning nr. 966/71. Desuden tilpligtes Den italienske Republik i medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2 og stk. 4, at afholde sagens omkostninger i overensstemmelse med den herom nedlagte påstand.