FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

fremsat den 10. november 1987 *

Høje Domstol.

I — Sagens genstand og de gældende bestemmelser

1. *A* — I nærværende sag, anlagt i medfør af Traktatens artikel 169, har Kommissionen nedlagt påstand om, at det statueres, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10 i Rådets forordning (EØF) nr. 2782/75 af 29. oktober 1975 [1] om produktion og afsætning af rugeæg og kyllinger af fjerkræ, og til artiklerne 4, stk. 1, og 6 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1868/77 af 29. juli 1977 [2] om gennemførelsesbestemmelser til førstnævnte forordning.

2. *B* — Artikel 9 i Rådets forordning nr. 2782/75 bestemmer, at hvert rugeri én gang om måneden til den kompetente myndighed i medlemsstaten skal sende oplysninger om antallet af indlagte rugeæg, antallet af udklækkede kyllinger og antallet af kyllinger, som faktisk er bestemt til brug.

3. I samme forordnings artikel 10 hedder det, at medlemsstaterne hver måned, så snart de har modtaget og gennemgået ovennævnte oplysninger, skal tilsende Kommissionen en oversigt for den foregående måned, som ligeledes skal indeholde oplysninger om antallet af kyllinger, der er blevet indført og udført i løbet af den samme måned.

4. Tilsvarende bestemmer Kommissionens forordning nr. 1868/77 (artikel 4, stk. 1, 2. punkt), at medlemsstaterne skal sende »Kommissionen denne oversigt for hver af kalenderårets måneder senest fire uger efter den pågældende måned«. I samme forordnings artikel 6 hedder det, at »hvert år før den 30. januar tilsender medlemsstaterne en statistisk opgørelse over rugeriernes struktur og virksomhed«.

5. Formålet med den statistiske ordning, jeg netop har beskrevet, er at give Kommissionen de oplysninger, der er nødvendige for at opstille prognoser over produktionsudviklingen og for at træffe passende foranstaltninger som led i forvaltningen af den fælles markedsordning inden for den pågældende sektor.

6. *C* — I den begrundede udtalelse af 24. april 1985 anførte Kommissionen, at den siden august 1983 kun havde modtaget fuldstændige månedsoplysninger for januar og februar 1983 og en del af oplysningerne for februar, marts og april 1984; den sidste årlige opgørelse, Kommissionen havde modtaget, vedrørte 1982.

7. I stævningen (af 12. maj 1986) oplyste Kommissionen, at den i juni 1985 havde modtaget årsoplysningerne vedrørende 1983 og månedsoplysningerne for perioden til og med december 1984, men under alle omstændigheder efter udløbet af den frist på én måned, der var fastsat i den begrundede udtalelse. Ifølge Kommissionen har den siden

* Oversat fra portugisisk.

1 — EFT L 282 af 1.11.1975, s. 100.

2 — EFT L 209 af 17.8.1977, s. 1.

modtaget yderligere månedsoplysninger, men stadig for sent; således modtog den i marts 1986 månedsoplysningerne vedrørende import og eksport i perioden februar 1983-juni 1984.

8. I stævningen oplyste Kommissionen også, at den endnu ikke havde modtaget årsopgørelserne for 1984 og 1985 (som den burde have modtaget hhv. den 30. januar 1985 og den 30. januar 1986); den anførte også, at Den Italienske Republik stadig konsekvent fremsender månedsoplysningerne med en forsinkelse på tre måneder i forhold til den frist, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1868/77.

II — De årlige statistiske opgørelser

9. Det fremgår af sagen, at det ikke er bestridt, at de årlige opgørelser for 1983, 1984 og 1985 er tilsendt Kommissionen med en betydelig forsinkelse i forhold til de fastsatte frister.

10. Med nogen undren kan det imidlertid konstateres, således som den italienske regering har anført i svarskriftet, og som Kommissionen har bekræftet i replikken, at Kommissionens tjenestegrene allerede den 28. januar 1985 hhv. den 4. april 1986 havde modtaget oversigterne for 1984 og 1985, dvs. inden den anlagde sag.

11. Under den mundtlige forhandling forklarede Kommissionen, at fejltagelsen skyldtes, at der ikke var givet meddelelse om oplysninger, som allerede var behandlet af tjenestegrenene og meddelt medlemsstaterne.

12. Den italienske regering har udtrykkeligt anerkendt, at den »for sent har opfyldt« sin forpligtelse i henhold til forordningen, men anført, at den omstændighed, at oversigterne for 1984 og 1985 blev fremsendt inden Kommissionen anlagde sag, må indebære, at der ikke kan gives Kommissionen medhold.

13. Dette er efter min opfattelse ikke tilfældet.

14. Det traktatbrud, der foreholdes Den Italienske Republik, består i, at den ikke har overholdt de i forordningen fastsatte frister; dette fremgår klart af afsnit 3 og 7 i stævningen og fremgik allerede af den begrundede udtalelse, hvor Kommissionen anførte, at den siden den 10. august 1983 kun havde modtaget en del af de statistiske oplysninger, der burde have været tilsendt den, og at den på det pågældende tidspunkt åbenbart ikke havde modtaget alle de øvrige oplysninger.

15. Det retsstridige forhold afhjælpes således ikke derved, at de manglende oplysninger er fremsendt efterfølgende: »forsinket opfyldelse« er og bliver en manglende opfyldelse, og Domstolen må nødvendigvis statuere, at der er tale om traktatbrud.

16. Som Domstolen så ofte har understreget,[3] bevares den retlige interesse i sagsanlægget selv i det tilfælde, hvor traktatbruddet er bragt til ophør efter udløbet af den i artikel 2 i Traktatens artikel 169 fastsatte frist.

17. Som det fremgår af Domstolens praksis, er forholdet imidlertid det, at genstanden for et søgsmål i medfør af Traktatens artikel 169 afgrænses af den administrative proce-

3 — Dom af 5. juni 1986 i sag 103/84, Kommmissionen mod Den Italienske Republik, Sml. s. 1759, præmis 8.

dure og fastsættes i den begrundede udtalelse, og den kan ikke udvides i stævningen [4].

18. På det tidspunkt, da den begrundede udtalelse blev fremsat, skrev man imidlertid stadig 1985, og Italien kunne således ikke handle retsstridigt med hensyn til spørgsmålet om tilsendelse af årsoplysningerne for 1985. Af processuelle grunde, nemlig set ud fra synspunktet om sagsøgtes ret til kontradiktion, kunne det derfor måske antages, at Domstolen burde afholde sig fra at statuere traktatbrud på det punkt.

19. Efter min opfattelse behøver dette dog ikke nødvendigvis at være tilfældet. Der er nemlig tale om faktiske omstændigheder, som ganske vist er indtrådt efter fremsættelsen af den begrundede udtalelse, men som er af nøjagtig samme karakter som dem, der allerede var nævnt i udtalelsen, og som er udtryk for samme adfærd, mens der ikke er særlige forhold i forbindelse med de nævnte omstændigheder, som kan antages at ændre den sagsøgte stats processuelle stilling.

20. På samme måde som Domstolen gjorde det i dom af 22. marts 1983 i sag 42/82 (Kommissionen mod Den Franske Republik, Sml. s. 1013, 1040, præmis 20), mener jeg derfor, at Domstolen kan statuere, at Den Italienske Republik har handlet traktatstridigt ved at have fremsendt årsopgørelserne for 1983, 1984 og 1985 for sent.

21. Den Italienske Republiks bemærkninger som svar på den begrundede udtalelse, og hvorefter den pågældende sektor for tiden gennemgår en dybtgående omstrukturering, og der derfor må foretages en tilpasning af den administrative struktur, ændrer intet herved.

4 — Jfr. f. eks. dom af 15. januar 1986 i sag 121/84, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 107, præmis 8, dom af 20. februar 1986 i sag 309/84, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 599, præmis 14, og dom af 17. juni 1987 i sag 154/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2717, præmis 6.

22. Som det fremgår af Domstolens faste praksis i lignende sager, kan en medlemsstat ikke påberåbe sig »interne administrative problemer som begrundelse for ikke at overholde forpligtelser og frister, der er fastsat i fællesskabsretlige bestemmelser« [5]. Domstolen har i den forbindelse allerede understreget, at [6] »de praktiske vanskeligheder, der viser sig på stadiet for gennemførelsen af en af Fællesskabets retsakter, ikke [kan] retfærdiggøre, at en medlemsstat ensidigt undlader at overholde sine forpligtelser«; Fællesskabets institutionelle opbygning giver den pågældende medlemsstat »tilstrækkelig mulighed for at sikre, at der i rimeligt omfang tages hensyn til dens vanskeligheder samtidig med, at Fællesmarkedets principper... respekteres«, og at »de eventuelle vanskeligheder ved gennemførelsen, som... [er] påberåbt..., ikke [kan] accepteres som begrundelse«. Dette må så meget desto mere være tilfældet, når der som i den foreliggende sag er tale om gennemførelse af en forordning, der blev udstedt for mere end ti år siden.

23. Dette synspunkt gør sig også gældende med hensyn til de følgende punkt, hvor jeg vil behandle spørgsmålet om forsinket fremsendelse af de månedlige oversigter.

III — De månedlige oversigter

24. *A* — Med hensyn til disse oversigter har den italienske regering ikke bestridt, at de konsekvent er fremsendt med en forsinkelse på to måneder i forhold til den frist på fire uger, der er fastsat i artikel 4 i Kommissionens forordning nr. 1868/77.

25. Den har derimod bestridt, at den for så vidt har handlet traktatstridigt. Efter den italienske regerings opfattelse kan fristen på

5 — Dom af 17. juni 1987 i sag 394/85, Kommissionen mod Italien, jfr. ovenfor, præmis 12; jfr. tilsvarende dom af 20. februar 1986 i sag 309/84, Kommissionen mod Italien, jfr. ovenfor, præmis 17, og dom af 12. februar 1987 i sag 69/86, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 773, præmis 7.

6 — Dom af 7. februar 1979 i sag 128/78, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 419, 429, præmisserne 10 og 11.

fire måneder ikke antages at være ufravigelig og bindende, men er snarere blot en »typisk vurdering af, hvor lang tid der *gennemsnitligt* kan forløbe, for at forpligtelsen i artikel 10 i Rådets forordning nr. 2782/75 kan antages at være opfyldt«, idet nævnte artikel ikke indeholder nogen bindende frist. Efter den italienske regerings opfattelse ligger de konstaterede forsinkelser inden for det rimelige.

26. Regeringen har endvidere anført, at forudsætningen for, at fristen kan overholdes, er, at rugerierne overholder forpligtelsen i artikel 9 i forordning nr. 2784/75 og således i tide fremsender de nødvendige oplysninger, og den kan ikke tiltræde en fortolkning af artikel 4 i forordning nr. 1868/77, hvorefter medlemsstaten skulle være ansvarlig for, at rugerierne som i den foreliggende sag måtte have fremsendt oplysningerne for sent.

27. *B* — Efter min vurdering kan den italienske regerings argumenter ikke lægges til grund.

28. For det første fremgår det af selve ordlyden af artikel 4 i forordning nr. 1868/77, at fristen er ufravigelig og ikke blot vejledende.

29. Ifølge Traktatens artikel 189 er en forordning »bindende i alle enkeltheder«, og det kan ikke accepteres, »at en medlemsstat ikke anvender en fællesskabsforordnings bestemmelser i deres helhed, men foretager et valg«[7].

30. Desuden er fristen i fuld overensstemmelse med ordlyden af artikel 10 i Rådets forordning nr. 2782/75. Efter den nævnte bestemmelse vedrører de månedlige meddelelser de statistiske oplysninger for den foregående måned. I Rådets forordning er det ikke helt nøjagtigt angivet, hvilken frist medlemsstaterne har til at fremsende de nævnte meddelelser og heller ikke, hvornår fristen begynder at løbe; og faktisk var dette heller ikke nødvendigt, da der er tale om en grundforordning. Det har Kommissionen derimod gjort, således som det påhviler den, idet den i gennemførelsesforordningen har fastsat, at meddelelserne skal fremsendes inden for en frist på fire uger, ligesom den har fastsat den dag, hvor fristen begynder at løbe, til udgangen af den foregående måned.

31. Jeg mener i øvrigt, at allerede selve ordlyden af artikel 10 i Rådets forordning taler for den fortolkning, som siden har fundet udtryk i Kommissionens gennemførelsesforordning. Man kan således vanskeligt forestille sig, at den omstændighed, at der hver måned til Kommissionen skal sendes en oversigt udfærdiget på grundlag af oplysningerne for den foregående måned, ikke er det samme som at meddele oplysningerne om hver enkelt måned i de efterfølgende fire uger. I artikel 10 tales der i øvrigt om »data for den foregående måned« og ikke om »data tilsendt de nationale myndigheder i løbet af den foregående måned«; som Kommissionen understregede under den mundtlige forhandling, ville sidstnævnte løsning have uacceptable følger, idet de statistiske oplysninger ikke ville tjene noget formål, og behandlingen af dem ville blive særdeles usikker; Den Italienske Republik har da heller ikke selv villet forfægte et sådant synspunkt. Efter min opfattelse er forholdet derfor det, at selv om der ikke havde foreligget en gennemførelsesforordning, ville en rimelig fortolkning af artikel 10 i Rådets forordning føre til den samme konklusion, som man nødvendigvis må nå frem til på grundlag af artikel 4 i Kommissionens forordning.

32. Kommissionen har anført, at den fastsatte frist er berettiget, eftersom oplysnin-

7 — Dom af 7. februar 1979, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, jfr. ovenfor, præmis 9.

gerne om markedet skal registreres hurtigt og så nøjagtigt som muligt, og afsætningsperioden for fjerkræ er meget kort. Oplysningerne skal gøres tilgængelige for de erhvervsdrivende, for at de kan reagere i tide over for markedsudviklingen, og den fælles markedsordning, som bygger på de erhvervsdrivendes reaktion, kan fungere effektivt.

33. Kommissionen har endvidere bemærket, at de øvrige medlemsstater ikke har haft problemer med at overholde fristen, hvilket også peger i retning af, at den er rimelig, og under alle omstændigheder viser, at der ikke er tale om en frist, som umuligt kan overholdes.

34. C — Jeg vil imidlertid også fremkomme med bemærkninger til argumentet om, at overholdelsen af den frist, der er fastsat i artikel 4 i Kommissionens forordning, afhænger af, at rugerierne overholder deres forpligtelse i henhold til artikel 9, stk. 1, i Rådets forordning til at indsende oplysninger.

35. Den italienske regering har anført, at forpligtelsen i henhold til artikel 9, stk. 1, er pålagt de erhvervsdrivende, og at medlemsstaten selv derfor ikke kan være ansvarlig for, at de erhvervsdrivende ikke overholder fristen.

36. Efter min opfattelse er det ikke den rette måde at anskue problemet på.

37. Den forpligtelse til at fremsende oplysninger, som medlemsstaterne har i henhold til artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 2782/75 og artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1868/77, er bindende og klar, idet medlemsstaterne skal træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme den.

38. Såfremt det antages, at fremsendelsen af de i artikel 9 angivne oplysninger er en accessorisk forpligtelse for rugerierne, påhviler det medlemsstaterne at sikre, at rugerierne rettidigt opfylder den nævnte forpligtelse.

39. Kommissionen har i den forbindelse henvist til artikel 16 i forordning nr. 2782/75, hvorefter kontrollen med overholdelsen af forordningens bestemmelser foretages af de af hver medlemsstat hertil udpegede myndigheder, og til artikel 5 i forordning nr. 1868/77, som bestemmer, at medlemsstaterne skal træffe »alle foranstaltninger, der er nødvendige for at træffe sanktioner mod overtrædelser af bestemmelserne i forordningerne om produktion og afsætning af rugeæg og kyllinger af fjerkræ«, dvs. de to forordninger, hvis fortolkning omtvistes.

40. Kommissionen har videre anført, at medlemsstaterne under alle omstændigheder i henhold til Traktatens artikel 5 har pligt til at træffe »alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af... retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner«, og at de skal lette Fællesskabet »gennemførelsen af dets opgaver«.

41. Under den mundtlige forhandling har Kommissionen endvidere præciseret, at formålet med ordningen er af statistisk og ikke økonomisk eller afgiftsmæssig karakter, og at Kommissionen derfor altid fortolker forpligtelsen til at fremsende oplysninger smidigt, og at meddelelser, hvor der mangler enkelte oplysninger på grund af, at producenterne ikke i tide har opgivet dem til den pågældende medlemsstat, ikke nødvendigvis betragtes som retsstridige.

42. Den omstændighed, at en forpligtelse direkte påhviler de erhvervsdrivende, kan

herefter ikke antages at indebære, at den forpligtelse, medlemsstaterne har til at overholde de ordninger og frister, der er fastsat i artikel 10 i forordning nr. 2782/75 og artikel 4 i forordning nr. 1868/77, ikke er bindende.

43. *D* — Under den mundtlige forhandling har den sagsøgte medlemsstat anført, at man herefter står over for en utilstedelig ændring af sagsgenstanden, idet Kommissionen kun havde gjort gældende, at Den Italienske Republik havde tilsidesat artikel 10 i forordning nr. 2782/75 og artiklerne 4, stk. 1, og 6 i forordning nr. 1868/77, men ikke de tilsyns- og kontrolforpligtelser, den har i henhold til artikel 9 i Rådets forordning nr. 2782/75 og artikel 5 i Kommissionens forordning nr. 1868/77.

44. Efter min opfattelse er dette synspunkt ikke holdbart. Det traktatbrud, Den Italienske Republik foreholdes, består i, at den ikke har overholdt de frister, der er fastsat i artikel 10 i forordning nr. 2782/75, sammenholdt med artiklerne 4 og 6 i forordning nr. 1868/77. Allerede i svarskriftet henviste den italienske regering imidlertid til, at de italienske myndigheder ikke kunne være ansvarlige for forsinkelserne fra rugeriernes side. Når Kommissionen har påpeget de kontrolforpligtelser, der påhviler medlemsstaterne, er der fra Kommissioens side blot tale om et argument, der beviser, at den sagsøgte medlemsstats bemærkninger ikke er holdbare, mens medlemsstatens rettigheder under sagen ikke på nogen måde kan antages at være krænket. Under alle omstændigheder følger de nævnte kontrolforpligtelser naturligt af, at medlemsstaten skal efterkomme den principale forpligtelse, og det er derfor ikke overraskende, at manglende overholdelse af kontrolforpligtelserne kan føre til, at hovedforpligtelsen ikke kan overholdes.

45. Under alle omstændigheder drejer den foreliggende sag sig ikke om, at artikel 16 i forordning nr. 2782/75, artikel 5 i forordning nr. 1868/77 eller Traktatens artikel 5 eventuelt ikke er overholdt, men blot om, at dette er tilfældet med hensyn til de frister, der er fastsat i andre bestemmelser, og det er i den henseende således uden betydning, om de pågældende bestemmelser udtrykkeligt omhandler medlemsstaternes kontrolforpligtelser.

IV — Konklusion

46. Sammenfattende skal jeg herefter foreslå, at det statueres, at Den Italienske Republik ikke inden for de fastsatte frister har fremsendt de statistiske oplysninger, der kræves i henhold til artikel 10, stk. 1, i Rådets forordning nr. 2782/75 samt artiklerne 4, stk. 1, og 6 i Kommissionens forordning nr. 1868/77 og således har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til de nævnte bestemmelser.

47. Følgelig bør Den Italienske Republik dømmes til at betale sagens omkostninger, jfr. procesreglementets artikel 69, stk. 2.