FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN
fremsat den 4. juli 1989 *

Høje Domstol.

1. Den italienske regering har i medfør af EØF-Traktatens artikel 173 anlagt sag med påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning af 5. november 1987 vedrørende refusion til Den Italienske Republik fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (herefter benævnt »EUGFL«), Udviklingssektionen, af den støtte, der er ydet frugt- og grønsagsproducentorganisationerne (herefter benævnt »organisationerne«) for året 1984 [1]. Den italienske regering har anført, at Kommissionen i henhold til beslutningen kun lod et beløb på 700 924 892 LIT af den pågældende støtte finansiere gennem EUGFL, mens Italien havde indgivet en ansøgning om refusion af 2 935 382 400 LIT.

Den retlige baggrund

2. Sagen vedrører artikel 14, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1035/72 af 18. maj 1972 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager [2]. Ved forordningens afsnit II, som omfatter artikel 14, indførtes en støtteordning for organisationerne af frugt- og grønsagsproducenter. Artikel 13 fastsætter de betingelser, organisationerne skal opfylde for at modtage den pågældende støtte, der betegnes som »igangsætningsstøtte« [3]. I henhold til artikel 14 har medlemsstaterne mulighed for at yde støtte. Forordningens artikel 36, stk. 2, bestemmer, at den af medlemsstaterne ydede igangsætningsstøtte refunderes af EUGFL, Udviklingssektionen, med 50% af beløbet.

Jeg skal herefter gennemgå artikel 14, stk. 1, der er den væsentlige bestemmelse i sagen. Bestemmelsen lyder således:

»Medlemsstaterne kan yde støtte til producentorganisationerne i de første tre år efter deres oprettelse for at fremme deres oprettelse og lette deres virksomhed på betingelse af, at disse organisationer frembyder tilstrækkelig garanti med hensyn til deres virksomheds varighed og effektivitet. Støttebeløbene må i det første, andet og tredje år ikke overstige henholdsvis 3%, 2% og 1% af værdien af den afsatte produktion inden for rammerne af producentorganisationen. Værdien af denne produktion fastsættes hvert år som et fikseret beløb, der beregnes på grundlag af:

— den gennemsnitlige produktion, som de tilsluttede producenter har afsat i de tre sidste kalenderår før deres tiltræden,

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — Den anfægtede beslutning har nr. C (87) 2027.

2 — EFT L 1972 II, s. 423.

3 — Domstolens dom af 28. januar 1986 (Italien/Kommissionen, 129/84, Sml. s. 309) samt Sir Gordon Slynns forslag til afgørelse, navnlig s. 312-319, vedrører hovedsagelig artikel 13.

— de gennemsnitspriser, som disse producenter i det samme tidsrum har opnået for deres produktion.«

Den bestemmelse i artikel 14, stk. 1, der er det centrale i sagen, lyder således: »kan yde støtte til producentorganisationerne i de første tre år efter deres oprettelse...«.

3. Sagen, som den fremgår af brevvekslingen mellem parterne, vedrører Kommissionens afvisning af at lade EUGFL finansiere den støtte, Italien har udbetalt mere end tre år efter de pågældende organisationers oprettelse, eller, for så vidt angår støtten vedrørende det tredje år, mere end fire år efter oprettelsesdatoen.

Det forhold, at Kommissionen også i visse tilfælde tager det fjerde år i betragtning, viser, at dens opfattelse ikke udelukkende støttes på artikel 14, stk. 1. I årenes løb har Kommissionen nemlig accepteret en vis lempelse af reglerne for at tage hensyn til de vanskeligheder, der er opstået ved anvendelsen af fællesskabsreglerne.

4. For at indsætte ovennævnte forordning i den rette sammenhæng skal jeg ikke undlade at henvise til artikel 14, stk. 1a, der i 1978 [4] blev indføjet i forordning (EØF) nr. 1035/72 [5]. Ifølge denne nye bestemmelse indføres en støtteordning, hvis beløb fastsættes på et andet grundlag, nemlig ikke som et *fast beløb* beregnet ud fra den produktion, producenterne havde afsat inden deres optagelse i producentorganisationen, men på grundlag af værdien af den afsatte produktion, som er omfattet af den pågældende producentorganisations virke uden dog at overstige de faktiske udgifter til produktionsorganisationens oprettelse og drift. Også på et andet punkt afviger ordningen fra artikel 14, stk. 1, idet andet afsnit i stk. 1a bestemmer, at »*udbetalingen* af støttebeløbene finder sted i en periode på syv år, der følger efter datoen for *oprettelsen*« (min fremhævelse). Under retsforhandlingerne har Kommissionen gjort opmærksom på, at den nye ordning efter artikel 14, stk. 1a, udelukkende blev anvendt i Frankrig, mens den gamle ordning efter artikel 14, stk. 1, som der her er tale om, udelukkende blev anvendt i Italien. Frankrig og Italien er således de eneste medlemsstater, der har anvendt en af de to ordninger.

5. Jeg skal heller ikke undlade at henvise til Rådets forordning (EØF) nr. 3284/83 af 14. november 1983 [6]. Ændringsforordningen hviler på det princip, at ordningen efter artikel 14, stk. 1a, hvorefter der alene ydes støtte til de faktiske udgifter til oprettelsen og driften, bør opretholdes som den eneste gældende [7]. Ordningen efter artikel 14, stk. 1, opretholdes kun for en begrænset pe-

4 — Rådets forordning (EØF) nr. 1154/78 af 30. maj 1978 om ændring af forordning (EØF) nr. 1035/72 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager (EFT 1978, L 144, s. 5).

5 — Denne bestemmelse er omtalt i retsmøderapporten i sammendraget af den italienske ministers skrivelse af 18. juli 1986.

6 — Om ændring af forordning (EØF) nr. 1035/72 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager (EFT 1983, L 325, s. 1).

7 — Tredje betragtning til forordningen.

riode. Den nye artikel 14, der indføjes ved forordning (EØF) nr. 3284/83, genoptager således i stk. 1 ordningen fra den tidligere artikel 14, stk. 1a, mens ordningen i den oprindelige artikel 14, stk. 1, genoptages i stk. 2.

For så vidt angår bestemmelsernes indhold, er der yderligere sket nogle ændringer, der er af betydning for bedømmelsen af den foreliggende sag. For det første indfører artikel 13, stk. 1, litra c), endnu en betingelse for, at der kan ydes støtte til en organisation, nemlig at den skal være anerkendt, og artikel 13, stk. 2, indeholder nærmere bestemmelser om medlemsstaternes anerkendelse af organisationerne. For det andet fastsætter de to ordninger udgangspunktet for fristen for *udbetaling* af støtten, nemlig datoen for *anerkendelsen.*

Parternes argumenter

6. Den italienske regering har til støtte for sin påstand fremført tre principale anbringender, hvortil kommer yderligere et subsidiært anbringende. Regeringen har med det første anbringende gjort gældende, at den anfægtede beslutning er utilstrækkeligt begrundet. Med det andet anbringende, som er langt det vigtigste, har regeringen gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse og en fejlagtig anvendelse af artikel 14 i forordning (EØF) nr. 1035/72 sammenholdt med forordningens artikel 36. Regeringen har i det væsentlige anført, at Kommissionen med urette har ment, at artikel 14 fastsætter en frist for udbetalingen og ikke blot for ydelsen af støtten. Ifølge det tredje principale anbringende har Kommissionen overskredet sine beføjelser; jeg skal ikke behandle dette anbringende særskilt, da det i det store og hele falder sammen med det andet anbringende og yderligere indgår i det subsidiære anbringende.

Med det subsidiære anbringende har den italienske regering gjort gældende, at fristen for udbetaling af støtte, såfremt Kommissionens krav — i henhold til den anfægtede beslutning — om overholdelse af en sådan frist må anses for gyldigt, imidlertid burde løbe fra tidspunktet for anerkendelsen af organisationerne og ikke fra oprettelsesdatoen, jfr. den berettigede forventning, som Kommissionen har skabt ved sin skrivelse nr. 12.060 af 30. juli 1980 til Italien. Som støtte for anerkendelsen snarere end oprettelsen som udgangspunkt for fristen kan den italienske regering også fremføre et formelt argument, støttet på det anvendte system, idet man i andre tilsvarende støtteordninger for landbrugsorganisationer[8] og ligeledes i den nye ordning, der er behandlet ovenfor under punkt 5, udelukkende tager udgangspunkt i tidspunktet for anerkendelsen[9].

Under retsforhandlingerne har Kommissionen anerkendt, at det subsidiære anbringende er begrundet. Jeg skal derfor først i selve mit forslag til afgørelse vende tilbage til dette subsidære anbringende.

8 — Jfr. bl. a. den af Kommissionen under skriftvekslingen omtalte ordning for humle [Rådets forordning (EØF) nr. 1096/71 af 26. juli 1971, EFT 1971 II, s. 569, artikel 8], ordningen for fiskerivarer [Rådets forordning (EØF) nr. 100/76 af 19. januar 1976, EFT 1976, L 20, s. 1, artikel 6, stk. 1, andet afsnit] og ordningen for forskellige andre landbrugsprodukter, som for tre medlemsstaters vedkommende alle er omfattet af forordning (EØF) nr. 1360/78 (EFT 1978 L 166, s. 1), artikel 10.

9 — For disse tilfælde gælder der ganske vist en særlig anerkendelsesprocedure i henhold til fællesskabsretten (jfr. punkt 5 ovenfor). Yderligere kan det såkaldte »systematiske argument« sammenholdt med ordlyden af artikel 14 føre til en modsætningsslutning. Den i Frankrig på dette område anvendte ordning tog i øvrigt oprindeligt også udgangspunkt i *oprettelsesdatoen* jfr. punkt 4 ovenfor.

Utilstrækkelig begrundelse

7. Med det første anbringende har den italienske regering anført, at den anfægtede beslutning er utilstrækkeligt begrundet, selv om den næstsidste betragtning til beslutningen henviser til Kommissionens skrivelse nr. 61.000 af 17. juli 1987, hvormed Kommissionen bragte brevvekslingen med den italienske regering til afslutning.

Heroverfor har Kommissionen henvist til Domstolens praksis, hvoraf det fremgår, at en kortfattet begrundelse af EUGFL's beslutninger må anses for tilstrækkelig, når den pågældende regering har været stærkt inddraget i forarbejdet til den indklagede beslutning og således kendte grunden til, at Kommissionen skønnede ikke at kunne pålægge EUGFL det omtvistede beløb [10].

8. Jeg finder den af Kommissionen omtalte retspraksis udslagsgivende [11], hvorfor den italienske regerings anbringende ikke kan lægges til grund. I en senere dom af 24. marts 1988 har Domstolen endnu engang fastslået, at EUFGL's beslutninger ikke nødvendigvis skal indeholde den fulde ordlyd af de argumenter og betragtninger, der danner grundlag for den enkelte beslutning [12].

10 — Dom af 14. januar 1981 (Tyskland mod Kommissionen, præmis 19-21, 819/79, Sml. s. 21).

11 — Samme resultat fremgår af dommen af 27. januar 1981 (Italien mod Kommissionen, præmis 20 og 21, 1251/79, Sml. s. 205).

12 — Dom af 24.3.1988 (Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, præmis 59 og 60, 347/85, Sml. s. 1749); se også punkt 78 i generaladvokat Mischos forslag til afgørelse i samme sag.

Tilsidesættelsen af artikel 14

9. Med det andet anbringende har den italienske regering gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 14 i forordning (EØF) nr. 1035/72. Anbringendet består af to led. For det første har regeringen anført, at artikel 14 ganske vist fastsætter en frist for ydelsen af støtten, men ikke for udbetaling heraf. Den treårs periode, der er nævnt i artikel 14, vedrører alene fastsættelsen af støttebeløbet. For det andet giver anbringendet udtryk for den opfattelse, at det er hensigtsmæssigt, at udbetalingen sker hurtigst muligt, hvilket dog ikke betyder, at den skal finde sted inden for en bestemt frist af f.eks. tre år, idet en senere udbetaling også vil gøre det muligt at opfylde det mål, fællesskabsreglerne forfølger.

Ved at kræve, at en frist for udbetaling af støtte, som ikke er fastsat i fællesskabsreglerne, overholdes strengt, har Kommissionen, ifølge regeringen, fortolket og anvendt reglerne forkert.

Under den mundtlige forhandling har den italienske regering imidlertid anerkendt, at der bør tages hensyn til en rimelig frist for udbetaling af støtte. Denne indrømmelse har, som vi senere skal se, stor betydning for sagens bedømmelse.

10. Kommissionen har fremført fire argumenter imod anbringendet om, at artikel 14 er tilsidesat. For det første kan de i forordning nr. 1035/72 fastsatte mål, nemlig at fremme producentorganisationernes opret-

telse og lette deres virksomhed, kun opfyldes, såfremt støtten udbetales hurtigst muligt i begyndelsen af organisationernes virke.

For det andet har Kommissionen understreget, at den ved den praktiske gennemførelse af ordningen faktisk tog hensyn til, at Italien havde vanskeligheder med at overholde kravet om udbetaling af støtten inden for tre år efter organisationernes oprettelse. Kommissionen indførte derfor en smidig ordning, idet den accepterede, at støtte, der ydes for det tredje års virksomhed, udbetales i løbet af det fjerde år, mens støtte vedrørende de første to år først udbetales i løbet af det tredje år. Kommissionen indtog denne smidige holdning i sin skrivelse nr. 12.060 af 30. juli 1980 på grundlag af flere års erfaring med ordningen samt de vanskeligheder, som bl.a. Italien var stødt på i forbindelse med gennemførelsen heraf.

Kommissionens tredje argument går på, at dens politik, hvorefter den kun refunderer støtte, der er udbetalt inden for tre eller fire år efter organisationernes oprettelse, hviler på Domstolens praksis vedrørende begrebet »rimelig frist« [13]. Nærmere betegnet har Kommissionen anført, at der ifølge Italiens opfattelse skulle kunne ydes støtte fra fællesskabsmidlerne til visse organisationer syv eller otte år efter deres oprettelse, hvilket må betegnes som en urimelig frist.

13 — Kommissionen har her henvist til Domstolens domme af 3. marts 1982 (Alpha Steel, præmis 10, 14/81, Sml. s. 749) og 21. september 1983 (Deutsche Milchkontor, 205-215/82, Sml. s. 2633); for så vidt angår sidstnævnte sag, tænker Kommissionen måske på præmis 33, der er uden større betydning i denne sammenhæng.

Som det fjerde argument mod anbringendet om tilsidesættelse af artikel 14 har Kommissionen henvist til princippet om ligebehandling mellem medlemsstaterne [14] og mellem erhvervsdrivende i de forskellige medlemsstater [15]; dette argument er svækket betydeligt af, at Kommissionen under den mundtlige forhandling har forklaret, at ordningen i denne form kun blev anvendt i Italien (jfr. ovenfor under punkt 4).

Kompetencen til at fastsætte bestemmelser vedrørende forbindelserne mellem de forskellige forvaltningsmyndigheder

11. Det af den italienske regering rejste spørgsmål vedrører Kommissionens kompetence til, i sin egenskab af administrator af EUGFL [16], ved anvendelsen af Rådets forordning uformelt at tilpasse en betalingsfrist, som er foreskrevet i forordningen. Med andre ord drejer det sig her om en fortolkningskompetence eller snarere om en gennemførelses- (eller uddybnings-) kompetence, der er tillagt Kommissionen (som den normalt tillægges den, der skal føre en politik ud i livet), og som ikke må forveksles med den egentlige udøvende kompetence, idet den begrænses til at supplere eller udfylde [17] gældende lovbestemmelser. Jeg skal herefter kort gøre rede for denne kompetence og dens begrænsning.

14 — Dom af 27. maj 1981 (Essevi og Salengo, 142 og 143/80, Sml. s. 1413).

15 — Dom af 27. februar 1985 (Italien/Kommissionen, navnlig præmis 31, 56/83, Sml. s. 703).

16 — Kommissionens funktion som administrator fremgår af artikel 11 i Rådets grundforordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196).

17 — J. Schwarze definerer i *Europäisches Verwaltungsrecht*. 1988, s. 425, Kommissionens »Durchführungsrecht« som »ergänzende Rechtsetzung«.

12. For det første skal jeg bemærke, at der ikke er tale om forholdet mellem Kommissionen og de erhvervsdrivende — selv om mine bemærkninger med de af forholdet flydende ændringer også gælder dette forhold — men i virkeligheden om forholdet mellem Kommissionen som fællesskabsretlig forvaltningsmyndighed og de nationale forvaltningsmyndigheder, der skal gennemføre fællesskabsretten. Dette forhold mellem forvaltningsmyndighederne er kun rent skematisk reguleret i fællesskabsretten [18]. Domstolen har imidlertid udtalt, at de største lakuner bør udfyldes ved hjælp af to grundlæggende principper [19]. Det første grundlæggende princip, der støttes på Traktatens artikel 5, lægger vægt på nødvendigheden af et loyalt samarbejde mellem Fællesskabet og de nationale myndigheder med henblik på — i borgernes interesse — at sikre en korrekt anvendelse af fællesskabsretten [20]. Det andet grundlæggende princip, der udtrykkeligt er fastsat i EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3, vedrørende landbrugspolitik, forudsætter, at de erhvervsdrivende i de forskellige medlemsstater behandles ens [21]. I forbindelserne mellem Kommissionen og en eller flere medlemsstater er forhold, der fører til en forskelsbehandling mellem de erhvervsdrivende, udelukket.

13. I det administrative forhold mellem Kommissionen og de nationale myndigheder gælder legalitetsprincippet som udgangspunkt. Når Kommissionen inden for rammerne af EUGFL-regnskaberne fastsætter regler for medlemsstaterne, må den naturligvis kunne støtte sig på en klar bestemmelse, der tillægger den retsanordnende gennemførelseskompetence. I dette tilfælde er det artikel 7 i grundforordning (EØF) nr. 729/70 om finansiering af den fælles landbrugspolitik [22], hvori Kommissionen tillægges kompetence til at fastlægge »de enkelte fælles foranstaltninger«. Artikel 36 i Rådets forordning (EØF) nr. 1035/72 fraviger imidlertid dette princip, for så vidt angår betingelserne for ydelse af den støtte, der fastsættes i den omtvistede artikel 14, stk. 1, i nævnte forordning. Her tilkommer kompetencen Rådet, jfr. forordning (EØF) nr. 449/69 af 11. marts 1969 [23], som blev udstedt i medfør af den forordning, der gik forud for forordning (EØF) nr. 1035/72.

Efter min opfattelse vedrører den foreliggende sag imidlertid ikke så meget kompetencen til at gennemføre artikel 14, stk. 1, men snarere, som nævnt ovenfor, Kommissionens kompetence til at fastsætte de nærmere bestemmelser, som i virkeligheden udgør en variant af kompetencen til at fortolke en uklar lovbestemmelse, in casu (som omtalt nedenfor under punkt 14) den bestemmelse i artikel 14, stk. 1, hvorved der fastsættes en frist på tre år for ydelse af støtte. I henhold til sin præciseringsbeføjelse kan

18 — I den juridiske teori, der er fortrolig med federale retsordener, som Forbundsrepublikkens, beskæftiger man sig i høj grad med dette forhold. Jfr. bl. a. R. Boest: *Die Agrarmärkte im Recht der EWG*, 1984; J. Scherer: »Das Rechnungsabschlußverfahren — Ein Instrument zur Durchsetzung europäischen Verwaltungsrechts?«, *Europarecht* 1986, s. 52-72, og J. Schwarze: *Europäisches Verwaltungsrecht*, 1988.

19 — Begge disse grundliggende principper er nævnt i præmis 17 i dommen af 21. september 1983 (Deutsche Milchkontor, 205-215/82, Sml. 1983, s. 2633). Med hensyn til anerkendelsen af, at det er nødvendigt at løse visse forvaltningsretlige problemer, som ikke umiddelbart kan løses på grundlag af præcise regler i Traktaten, ved at lade sig inspirere af de retsregler, som er fælles for medlemsstaterne, »da der ellers ville være tale om retsnægtelse«, henvises til Domstolens dom af 12. juli 1957 i de forenede sager 7/56 og 3-7/57, Algera m.fl./Den Fælles Forsamling, Sml. 1954-1964, s. 45, org. ref: Recueil 1957, s. 85, 114 og 115 (en droit, A, III, 5. afsnit).

20 — At der stilles krav om, at en medlemsstat overholder en »rimelig frist«, kan udledes af medlemsstaternes samarbejdspligt, jfr. EØF-Traktatens artikel 5, hvilket fremgår af Domstolens dom af 6. juli 1971 (Nederlandene/Kommissionen, 59/70, Sml. s. 157) i en sag vedrørende EKSF-Traktatens artikel 86, der er identisk med artikel 5.

21 — Jfr. fodnote 15 ovenfor.

22 — Se fodnote 16 ovenfor.

23 — EFT L 1969 I, s. 93.

Kommissionen — naturligvis under Domstolens kontrol — uddybe visse fællesskabsbestemmelser, hvis generelle rækkevidde er ubestridelig, ved hjælp af fortolkningsmeddelelser i form af cirkulærer, vejledninger og lignende. At vi her står over for en bestemmelse af denne art, hvis generelle rækkevidde så lidt som Kommissionens præciseringsbeføjelse er bestridt, fremgår af, at den italienske regering har accepteret, at der også for udbetalingen af støtte må fastsættes en rimelig frist (jfr. punkt 9 ovenfor).

Det siger sig selv, at en sådan præciseringsbeføjelse må være stærkt *begrænset*. Som enhver fortolkningskompetence, hvoraf den, som allerede sagt, udgør en variant[24], kan den, for så vidt angår indholdet, hverken gå ud over den enkelte bestemmelses rækkevidde eller være i strid med andre ufravigelige forskrifter. Kompetencen kan og bør endog anvendes, navnlig i forholdet mellem Fællesskabets myndigheder og de nationale myndigheder, for at sikre, at medlemsstaterne overholder visse almindelige retsprincipper som de ovenfor nævnte (korrekt og loyal anvendelse af fællesskabsretten i borgernes interesse; ligebehandling af de erhvervsdrivende indbyrdes)[25]. Udøvelsen af denne præciseringsbeføjelse må ikke være i strid med væsentlige formforskrifter[26]. Yderligere bør beføjelsen udøves gennem klare generelle anvisninger, som fastsættes i samråd med de berørte myndigheder, og som meddeles disse rettidigt; anvisningerne må ikke være præget af vilkårlighed.

Lovligheden af den for udbetaling af støtte konkret fastsatte frist

14. Med dette generelle udgangspunkt skal jeg nu tage stilling til den frist for udbetaling af støtten, som Kommissionen konkret har pålagt Italien.

I et arbejdsdokument af 13. december 1977 krævede Kommissionen oprindelig, at støtten til organisationerne, for at kunne finansieres af Fællesskabet, ikke blot skulle ydes i løbet af de første tre år efter organisationens oprettelse, men at den ligeledes skulle udbetales inden for denne frist. Når henses til formålet med støtten og ordlyden af artikel 14, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1035/72, kan det ikke siges at være urimeligt. Det fremgår nemlig af den nævnte be-

24 — Der er netop tale om en variant af *generel karakter* af den fortolkningskompetence, der normalt tilkommer den, som anvender en lovbestemmelse. Når den anlagte fortolkning finder anvendelse på forskellige personer, er det derfor ganske naturligt at optage den i en fortolkningsakt af generel rækkevidde.

25 — Selv om Kommissionens fortolkning af fællesskabsreglerne ikke er bindende for de nationale myndigheder (jfr. Domstolens domme af 27. marts 1980, Sucrimex, præmis 16 og 22, 133/79, Sml. s. 1299, og 10. juni 1982, Interagra, præmis 8, 217/81, Sml. s. 2233), er den dog af stor betydning (jfr. Domstolens dom af 25. november 1980, Belgien/Kommissionen, præmis 13 og 15, 820/79, Sml. s. 3537), og denne forstærkes yderligere, når den udtrykker almindelige retsgrundsætninger, som i sig selv har bindende virkning

26 — Jfr. ovennævnte artikel 7, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 729/70, som artikel 36 i forordning (EØF) nr. 1035/72 henviser til. Det er ubestridt, at Kommissionen har fulgt den deri fastsatte procedure (jfr. sidste betragtning til den anfægtede beslutning), og at den yderligere løbende har været i kontakt med Italien vedrørende fastsættelsen af den omtvistede frist. En passant skal jeg bemærke, at artikel 7, stk. 1 og 2, bestemmer, at fondskommitéen skal høres, men at bestemmelsen, der finder anvendelse på Udviklingssektionen, formuleres mindre præcist, for så vidt angår arten eller formen af de deri nævnte »bestemmelser«, end i de tilsvarende artikler 2-5 vedrørende Garantisektionen. Dette forhold, der forstærkes ved, at Domstolen ikke har haft lejlighed til at tage stilling til artikel 7, kan efter min opfattelse forklares ved den omstændighed — der ligeledes gør sig gældende i den foreliggende sag — at de erhvervsdrivende ikke så ofte har direkte krav på støtte inden for Udviklingssektionen. Der er derfor også oftere kun tale om et forhold mellem de administrative myndigheder, hvor en mere smidig løsning er berettiget.

stemmelse, at støtten skal fremme igangsætningen af disse organisationer, dvs. deres oprettelse og indkøring. Man kan kun nå dette mål, hvis støtten ikke blot ydes i begyndelsen, men også rent faktisk står til organisationernes rådighed. Strengt taget dækker udtrykket »yde støtte«, der er anvendt i den første sætning i artikel 14, stk. 1, i øvrigt to ting, nemlig yde støtte og udbetale støtte [27].

Da det viste sig, at en streng overholdelse af fristen skabte praktiske vanskeligheder, lempede Kommissionen i henhold til skrivelse af 30. juli 1980 til de italienske myndigheder fællesskabsordningen og forlængede de facto fristen for udbetaling med et år (jfr. punkt 10 ovenfor). Således blev der — som den italienske regering i øvrigt endnu under den mundtlige forhandling har krævet — taget hensyn til den tid, der var nødvendig for rent administrativt at behandle oplysningerne vedrørende visse producenter, som havde tilsluttet sig organisationerne i slutningen af den treårige periode for ydelse af støtte [28].

Kan det forhold, at Kommissionen således fastsætter fristen for udbetaling af støtte, og at den herved lemper den objektive fortolkning af bestemmelsen, anses for en retsstridig udøvelse af dens retsanordnende kompetence over for den berørte medlemsstat? Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, kunne den fastsatte frist da ikke anses for urimelig? Det er sådanne spørgsmål, jeg nu skal tage stilling til.

15. For så vidt angår det første spørgsmål, mener jeg, at Kommissionen — da det på grund af praktiske vanskeligheder viste sig umuligt at holde sig til en streng fortolkning af artikel 14, stk. 1 — var berettiget til at tilpasse fristen »uformelt«. Efter min opfattelse er der her tale om et eksempel på det, jeg ovenfor har betegnet som udøvelsen af en præciseringsbeføjelse, som Kommissionen i det foreliggende tilfælde kunne støtte på et af ovennævnte almindelige retsprincipper. Ikke så meget (skønt også [29]) lighedsprincippet, idet det under den mundtlige forhandling for Domstolen blev oplyst, at den omhandlede ordning kun blev anvendt i Italien, men derimod snarere princippet om loyalt samarbejde mellem Fællesskabet og de nationale myndigheder med henblik på, i borgernes interesse, at sikre en korrekt gennemførelse af fællesskabsretten. Ifølge dette princip skal de administrative myndigheder sørge for, at formålet med Fællesskabets støtteordning, dvs., i det foreliggende tilfælde, en igangssætningsordning, virkeliggøres på bedst mulige måde, samt at modtagerne af støtte hurtigst muligt kan råde over den støtte, de får tildelt. Fastsættelsen af en kort frist for udbetaling af støtten opfylder dette formål. Det er kendetegnende, at den italienske regering også selv går ind herfor, selv om den anfægter fristens længde.

Vel er det nødvendigt — som allerede understreget ovenfor under de generelle betragtninger — at et sådant »uformelt« frist-

27 — I en passus i skrivelsen af 30. juli 1980, der er gengivet i retsmøderapporten, talte Kommissionen i den retsgyldige italienske version om »la concessione« (tildeling) og »il pagamento« (udbetaling eller betaling), to handlinger, der omfattes af begrebet »accordare« (yde), der anvendes i første sætning i artikel 14, stk. 1.

28 — Se ovenfor under punkt 2 vedrørende beregningen af støtte bl. a. på grundlag af medlemmernes produktion i løbet af de tre kalenderår, der går forud for deres tilslutning.

29 — Lighedsprincippet udkobles nemlig ikke helt af det forhold, at kun en enkelt medlemsstat anvender den pågældende ordning. I dommen af 3. maj 1978 (Töpfer, 112/77, Sml. s. 1019, præmis 20), fastslog Domstolen nemlig, at lighed inden for landbrugsspørgsmål skulle sikres ved »at forebygge skabelsen af privilegerede retsstillinger.«

system generelt fastsættes forud, efter at spørgsmålet har været drøftet med de berørte myndigheder, og at systemet meddeles dem rettidigt. I denne forbindelse kan Kommissionen ikke kritiseres. Allerede i ovennævnte arbejdsdokument af 13. december 1977, som blev meddelt samtlige medlemsstater, blev problemet vedrørende udbetaling af støtten inden for en vis frist nævnt i generelle vendinger og derefter drøftet med de italienske myndigheder[30]. I en skrivelse af 30. juli 1980 til den italienske regering, som støttedes på arbejdsdokumentet, gav Kommissionen myndighederne tilstrækkelig tid til, at de kunne tilpasse sig det deri fastsatte fristsystem; det er ubestridt, at systemet også ville have fundet anvendelse over for de andre medlemsstater, hvis de havde befundet sig i samme situation (hvilket ikke var tilfældet).

ger af den form for undersøgelse, som medlemsstaten må iværksætte for at beregne den støtte, der kan ydes en bestemt organisation. Artikel 14, stk. 1, bestemmer her, at man skal gå ud fra værdien af den produktion, de tilsluttede producenter har afsat i løbet af de tre kalenderår, der går forud for deres tilslutning (for så vidt angår bestemmelsens ordlyd, henvises til punkt 2 ovenfor, og med hensyn til de praktiske vanskeligheder, den giver anledning til, til punkt 14). Efter min opfattelse må disse oplysninger for den enkelte tilsluttede producent være til rådighed allerede ved dennes tilslutning eller i det mindste kort tid efter, og endnu et år (endog to år, såfremt der er tale om støtte vedrørende det første års virksomhed) må anses for en rimelig frist til en administrativ gennemgang af sagerne. Den italienske regering har under alle omstændigheder ikke fremført noget, der kan rejse tvivl om rigtigheden af denne opfattelse.

Kan fristen betegnes som rimelig?

16. Herefter skal der tages stilling til, om den af Kommissionen fastsatte frist var rimelig, og om den ikke blev vilkårligt fastsat. Domstolen kan ikke ved bedømmelsen heraf træde i Kommissionens sted. Jeg skal blot fremsætte følgende bemærkninger.

Min første bemærkning vedrører fristens *længde*. Rådede Italien over en tilstrækkelig frist, nemlig tre år (for de første to års virksomhed) henholdsvis fire år (for det tredje års virksomhed) efter organisationens oprettelse? Besvarelsen af dette spørgsmål afhæn-

Min anden bemærkning vedrører *udgangspunktet* for fristen. Uafhængigt af spørgsmålet om den berettigede forventning, som Kommissionen har fremkaldt, og som er genstand for den italienske regerings subsidiære anbringende, har Kommissionen da handlet vilkårligt ved at holde fast ved oprettelsestidspunktet som udgangspunkt for fristen, efter at den i skrivelsen af 30. juli 1980 havde anerkendt, at datoen for anerkendelsen ville være at foretrække, bl.a. af hensyn til harmoniseringen med andre ordninger[31]? Det mener jeg ikke. Så længe artikel 14, stk. 1, ikke var ændret, hvilket skete senere (jfr. punkt 8 ovenfor), var Kommissionen forpligtet til at holde sig til oprettelsestidspunktet, hvilket tidspunkt ligeledes er afgørende for afslutningen af EUGFL-regnskaberne. Efter min mening kan det heller ikke bebrejdes Kommissionen, at den, som

30 — Det bemærkes i denne forbindelse bl.a., at den nævnte skrivelse af 30. juli 1980 indeholdt en henvisning til en skrivelse fra det italienske ministerium.

31 — Jfr. fodnote 8 ovenfor.

nævnt ovenfor (punkt 14), forsøgte at lempe den lovbestemte ordning under hensyntagen til de i Italien opståede vanskeligheder, og nu opfatte dette forhold som vilkårlighed. En fornuftig anvendelse af en lovbestemmelse bør ikke nødvendigvis, efter min opfattelse, sidestilles med vilkårlighed.

17. Til slut vil jeg se på den italienske regerings argument, hvorefter visse forsinkelser i udbetaling af støtte skyldtes Kommissionens generelle undersøgelse eller de af den italienske regering foretagne undersøgelser med henblik på at afgøre, om organisationerne opfyldte betingelserne efter artikel 14, stk. 1.

Domstolens praksis, hvorefter en udgift, såfremt der rejses tvivl om, hvorvidt den er afholdt med rette, ikke kan finansieres gennem EUGFL, viser, at det nævnte argument må tages alvorligt [32]. Det er således klart, at medlemsstaterne kun ønsker at yde støtte til de virksomheder — in casu organisationer — der opfylder betingelserne herfor i henhold til fællesskabsreglerne, in casu artikel 13 i forordning (EØF) nr. 1035/72 [33]. Dette forklarer betydningen af Domstolens spørgsmål til Kommissionen og navnlig til den italienske regering, hvorved Domstolen ønskede oplyst, på hvilken måde Kommissionens undersøgelse, som blev afsluttet i 1981, kunne gribe forstyrrende ind i den italienske regerings udbetaling af støtte.

I besvarelse af dette spørgsmål har den italienske regering blot fremlagt en liste over de organisationer, til hvilke der ikke kunne udbetales støtte rettidigt på grund af Kommissionens igangværende undersøgelse. Den italienske regering har yderligere tilføjet, at det på grund af det, der var kommet frem under den nævnte undersøgelse, fandtes nødvendigt at uddybe kendskabet til organisationernes virksomhed, endog af de organisationer, som ikke havde været omfattet af Kommissionens undersøgelse. Dette svar indeholder imidlertid ikke den mindste konkrete antydning af — og altså heller ikke noget bevis for — et generende indgreb fra Kommissionens side, for da slet ikke at tale om en skødesløs eller uberettiget adfærd, som kunne have hindret Italien i på behørig vis at gennemføre landbrugspolitikken.

Min opfattelse støttes af det forhold, at Domstolen i dommen af 28. januar 1986 i sag 129/84 [34] fastslog, at den italienske regerings krav om, at de pågældende organisationer skal »anerkendes« af de nationale myndigheder, samt at organisationerne skal opføres på en liste, ikke støttes på fællesskabsretlige bestemmelser, og at kravet derfor er uden betydning for anvendelsen af fællesskabsretten [35]. I det omfang den italienske undersøgelse vedrørte betingelserne for national anerkendelse, kan den herved opståede forsinkelse således under ingen omstændigheder tages i betragtning.

32 — Jfr. Domstolens domme af 7. februar 1979 (Nederlandene mod Kommissionen, 11/76, Sml. s. 245, præmis 8 og 9), og (Tyskland/Kommissionen, 18/76, Sml. s. 343, præmis 7 og 8). Jfr. ligeledes dommen af 28. januar 1986 (Italien/Kommissionen, 129/84, Sml. s. 309, præmis 19).

33 — Umiddelbart ses det ikke klart, hvorfor kontrollen af, om organisationerne opfylder *betingelserne for ydelse af støtte* kan udgøre en hindring for rettidig udbetaling af støtten. Da kontrollen vedrører *organisationernes* virke, kan den nemlig foretages når som helst og på et hvilket som helst tidspunkt af året. Som eksempel på en sag angående betingelserne for ydelse af støtte skal jeg igen henvise til Domstolens dom, der er nævnt ovenfor i fodnote 3.

34 — Dom af 28. januar 1983, se ovenfor under fodnote 3, præmis 20.

35 — Dette forhold har ændret sig siden den 1. juni 1984, fra hvilken dato fællesskabsreglerne stiller krav om anerkendelse af organisationerne [forordning (EØF) nr. 3284/83, som jeg har gennemgået ovenfor under punkt 5, navnlig for så vidt angår artikel 13, stk. 2].

Konklusion

18. Jeg har allerede nævnt ovenfor (under punkt 6), at Kommissionen har anerkendt den italienske regerings subsidiære anbringende. Efter denne principielle anerkendelse skal der yderligere blot tages stilling til spørgsmålet om, hvilke konkrete følger denne anerkendelse kan få rent beløbsmæssigt, idet det med andre ord skal afgøres, for hvilket beløb den anfægtede beslutning bør annulleres. I en skrivelse af 14. juni 1989 har Kommissionen oplyst, at den på grundlag af det af Italien fremlagte materiale fuldt ud kunne godkende det i henhold til dette materiale dokumenterede beløb på 158 524 650 LIT.

Jeg skal herefter foreslå, at Kommissionen frifindes, for så vidt angår den italienske regerings principale påstand, og at Domstolen kun annullerer den anfægtede beslutning C (87) 2027 af 5. november 1987, for så vidt angår et beløb på 158 524 650 LIT, samt at hver part bærer sine omkostninger, jfr. procesreglementets artikel 69, stk. 3, første afsnit.