FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

fremsat den 26. juni 1997 *

Indledning

1. Denne sag drejer sig om, at Den Italienske Republik ikke har tilbagesøgt en støtte, som i 1992 blev ydet til mellem 100 000 og 150 000 italienske vejtransportvirksomheder i form af en skattelempelse, der blev beregnet på grundlag af deres forbrug af motorbrændstof og smøremidler. Den italienske regering bestrider ikke, at den ikke har truffet de fornødne foranstaltninger til at tilbagesøge støtten, selv om den er forpligtet hertil ifølge en beslutning fra Kommissionen fra juni 1993. I svarskriftet, som den har indgivet i nærværende traktatbrudssag, har den italienske regering gjort gældende, at det er umuligt for den at søge støtten tilbagebetalt, fordi vognmændene ville svare igen med en strejke, som ville føre til en krise for samfundet og en forstyrrelse af den offentlige orden, samt som følge af de tekniske vanskeligheder, som ville være forbundet med at påvise lempelsesbeløbene, når henses til det store antal fradragsberettigede og til de forskellige skatter og skatteperioder.

Den retlige og faktiske baggrund

2. Punktafgifterne på dieselolie i Italien er blandt de højeste i Fællesskabet. I 1990 gav de vanskeligheder, som vejtransportsektoren var berørt af, anledning til en strejke på en uge, som alvorligt forstyrrede landets økonomi og samfundsliv. Den 19. april 1990 indgik den italienske regering en aftale med de berørte fagforeninger, som bragte konflikten til ophør, og hvorved den forpligtede sig til at formindske de omkostninger, som var en belastning for erhvervets konkurrencedygtighed, og navnlig til at indføre en skattelempelse, som skulle nedsætte den faktiske pris på dieselolie. Den 28. januar 1992 indførte den italienske regering ved et ministerielt dekret (herefter »1992-dekretet«) [1] for skatteåret 1992 et skattefradrag for italienske vognmænd, der driver virksomhed for fremmed regning. De pågældende virksomheder kunne foretage dette fradrag i den indkomstskat, der påhvilede dem som fysiske eller juridiske personer, i de kommunale skatter, i merværdiafgiften eller ved indbetalingen af de indeholdelser ved kilden, som de foretog i løn til ansatte eller i vederlag til selvstændige erhvervsdrivende. Fradragets størrelse var beregnet på grundlag af forskellen mellem prisen i Italien for dieselolie og smøremidler, som disse virksomheder bruger ved udøvelsen af deres virksomhed, og gennemsnitsprisen for disse produkter i de andre medlemsstater; der var herved fastsat visse maksima på grundlag af den gennemsnitlige årlige kørte strækning og det årlige gennemsnitsforbrug af dieselolie for køretøjer i fire forskellige kategorier, der var fastlagt på grundlag af den tilladte totalvægt. Dette fradrag kunne foretages i de halvårsvise afregninger og i restbeløb af direkte skatter vedrørende skatteåret 1992 såvel som

* Originalsprog: engelsk.

1 — GURI nr. 25 af 31.1.1992, s. 17. Dekretet er blevet ændret ved ministerielle dekreter af 7.3.1992 og af 16.1.1993.

i de månedlige og kvartalsvise afregninger af merværdiafgift samt i de månedlige afregninger vedrørende indeholdelser for samme skatteår. Den italienske regerings repræsentant oplyste i retsmødet, at eventuelle overskydende fradragsbeløb, der henstod ved udgangen af skatteåret 1992, og som senest var fastslået i maj 1993 — før datoen for Kommissionens beslutning — på grundlag af skatteyderens endelige selvangivelse, kunne overføres til det eller de følgende år, hvorved han dog tilføjede, at de omhandlede beløb sandsynligvis var ubetydelige for så vidt angik de senere år. Som svar på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen vedrørende skattefradragsordningens funktion har den italienske regering oplyst, at den fradragsberettigede på et særligt skema, der er foreskrevet i et ministerielt dekret [2], dels skulle oplyse de forhold, der var lagt til grund ved beregningen af størrelsen af det ansøgte fradrag, dels hvorledes han ønskede at udøve denne ret i det pågældende skatteår.

3. Den 15. april 1992 sendte Kommissionen en skrivelse til den italienske regering, hvori den anmodede den om nærmere oplysninger om 1992-dekretet og meddelte, at den fandt, at skattefradragsordningen var omfattet af artikel 92, stk. 1, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (herefter »traktaten«) [3]. Eftersom Kommissionen ikke fandt den italienske regerings svar af 4. august 1992 tilfredsstillende, meddelte den ved en skrivelse af 26. oktober 1992 regeringen, at den havde besluttet at indlede proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, og anmodede den om at fremsende de nærmere oplysninger, som Kommissionen bad om, samt fremsætte sine bemærkninger [4]. Da den ikke modtog noget svar, vedtog Kommissionen beslutning 93/496/EØF af 9. juni 1993 om en procedure vedrørende statsstøtte C 32/92 (ex NN 67/92) — Italien (skattefradrag til erhvervsudøvende vognmænd) [5] (herefter »beslutningen«), der blev meddelt den italienske regering ved skrivelse af 16. juni 1993.

4. Beslutningens artikel 1, 2 og 3 lyder som følger:

»Artikel 1

Den støtte til erhvervsudøvende vognmænd i Italien i form af fradrag i indkomstskat, kommuneskat eller moms, som den italienske regering har indført ved lovdekret, er ulovlig, for så vidt som den er ydet i strid med proceduren efter EØF-traktatens artikel 93, stk. 3. Støtten er desuden uforenelig med det fælles marked efter EØF-traktatens artikel 92, stk. 1, for så vidt som den hverken opfylder nogen af undtagelsesbetingelserne i artikel 92, stk. 2 og 3, eller betingelserne i forordning (EØF) nr. 1107/70.

2 — Ministerielt dekret af 26.7.1990, GURI nr. 175 af 28.7.1990.
3 — Kommissionen sendte en påmindelse den 6.5.1992.
4 — En påmindelse blev sendt den 12.2.1993.
5 — EFT L 233, s. 10.

Artikel 2

Den Italienske Republik ophæver den i artikel 1 omhandlede støtte og sikrer, at den ydede støtte tilbagebetales inden to måneder fra meddelelsen af denne beslutning. Støtten tilbagebetales i henhold til national lovgivnings procedurer og bestemmelser, herunder især bestemmelserne om morarente af statens udestående fordringer, idet renterne beregnes fra datoen for ydelsen af den ulovlige støtte.

Artikel 3

Den italienske regering underretter inden to måneder efter meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om, hvilke foranstaltninger den har truffet til at efterkomme den.«

5. I mellemtiden udvidede den italienske regering anvendelsen af skattefradragsordningen til skatteåret 1993 og udvidede den endvidere til ikke-italienske landevejstransportvirksomheder for dieselolie, der blev forbrugt på italiensk territorium [6]. I en skrivelse af 26. august 1993 til Kommissionen gjorde den italienske regering gældende, at ethvert grundlag for eventuel ulovlighed var blevet fjernet med denne udvidelse, og tilføjede, at det i teknisk henseende ville være overordentligt vanskeligt og belastende for skattemyndighederne at tilbagesøge de ydede fradrag, eftersom der med hensyn til datoerne for fradragene, deres hyppighed og de nærmere bestemmelser om dem var forskelle, alt efter hvilke skatter de enkelte virksomheder havde valgt at foretage fradraget i. Den italienske regering tog imidlertid ikke noget skridt til at anfægte beslutningen.

6. I svar af 24. november 1993 anførte Kommissionen, at den ændrede skattefradragsordning efter dens opfattelse ikke fjernede den konkurrenceforvridning, som den havde fastslået i beslutningen [7], og konstaterede, at den italienske regering endnu ikke havde truffet nogen foranstaltning til at tilbagesøge den støtte, der var ydet i medfør af 1992-dekretet. I svar af 21. december 1993 forsvarede den italienske regering den ændrede skattefradragsordning [8], men nævnte ikke beslutningen. I en senere skrivelse af 13. januar 1994 erklærede den italienske regering, at det efter en nærmere undersøgelse havde vist sig at være teknisk umuligt at tilbagesøge den støtte, der var ydet i henhold til 1992-dekretet, således som det krævedes i beslutningen, fordi dette ville have krævet en gennemgang af en enorm mængde selvangivelser, der var indgivet af

6 — Lovdekret nr. 19 af 26.1.1993, GURI nr. 21 af 27.1.1993, som blev forlænget ved lovdekret nr. 82 af 29.3.1993, GURI nr. 73 af 29.3.1993, og blev forlænget og ændret ved lov nr. 162 af 27.5.1993, GURI nr. 123 af 28.5.1993. Skattefradragsordningen er senere blevet udvidet til de efterfølgende skatteår.

7 — Ved skrivelse af 5.7.1993 havde Kommissionen allerede udbedt sig oplysninger vedrørende den ændrede skattefradragsordning.

8 — Ved skrivelse af 4.12.1995 anmodede Kommissionen den italienske regering om at suspendere den ændrede skattefradragsordning. Denne ordning blev erklæret for retsstridig ved Kommissionens beslutning 97/270/EF af 22.10.1996 om en skattefradragsordning inden for vejgodstransport for fremmed regning i Italien (C 45/95 ex NN 48/95) (EFT 1997 L 106, s. 22), som nu er genstand for et annullationssøgsmål, der er indgivet af Den Italienske Republik (sag C-6/97).

omkring 150 000 landevejstransportvirksomheder, og som vedrørte en hel række forskellige skatter [9]. Det skal bemærkes, at den italienske regering hverken i denne skrivelse eller på noget andet tidspunkt før anlæggelsen af nærværende sag har gjort gældende, at et forsøg på at tilbagesøge skattefradraget ville føre til uacceptable sociale forstyrrelser.

7. Kommissionen har den 18. august 1995 i medfør af traktatens artikel 93, stk. 2, anlagt sag ved Domstolen med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten ved ikke at have truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme beslutningen og særligt ved ikke at have krævet tilbagebetaling af den støtte, der i henhold til 1992-dekretet blev ydet i form af et skattefradrag, der gjaldt for skatteåret 1992 og vedrørte indkomstskat, kommuneskat eller merværdiafgift, og at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Parternes indlæg

8. Kommissionen og Den Italienske Republik har begge afgivet skriftlige og mundtlige indlæg.

9. Kommissionen har gjort gældende, at medlemsstaterne ikke kan påberåbe sig hindringer i deres nationale retsorden som begrundelse for at undlade at opfylde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til fællesskabsretten [10], og at kun en absolut umulighed kunne gøre den italienske regerings manglende gennemførelse af beslutningen berettiget [11]. Såfremt en medlemsstat i forbindelse med gennemførelsen af en beslutning om statsstøtte støder på uforudsete vanskeligheder, skal den gøre Kommissionen opmærksom på problemet, således at de begge efter bedste evne kan samarbejde med henblik på at overvinde vanskelighederne i overensstemmelse med traktatens artikel 5 [12]. Den italienske regering har ganske vist omtalt sine vanskeligheder i korrespondancen med Kommissionen, men den har hverken gjort forsøg på at tilbagesøge støtten eller foreslået nogen som helst alternativ fremgangsmåde for Kommissionen.

10. Den italienske regering anerkender, at den ikke længere kan anfægte beslutningens gyldighed. Den gør imidlertid gældende, at den havde henledt Kommissionens opmærksomhed på vanskelighederne med at gennemføre beslutningen i sine skrivelser af 26. august 1993 og 13. januar 1994, og at den derefter anså sagen for afsluttet, da der ikke fremkom nogen yderligere henvendelser fra Kommissionen. Den italienske regering har

9 — I svarskriftet anslår den italienske regering antallet af berørte virksomheder til mere end 100 000.

10 — Dom af 20.9.1990, sag C-5/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3437, præmis 18.

11 — Dom af 15.1.1986, sag 52/84, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 89, præmis 14, af 2.2.1989, sag 94/87, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 175, præmis 8, og af 10.6.1993, sag C-183/91, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3131, præmis 10.

12 — Kommissionen mod Belgien, jf. note 11, præmis 16, Kommissionen mod Tyskland, jf. note 11, præmis 9, og Kommissionen mod Grækenland, jf. note 11, præmis 19.

henvist til den tid, der gik, før nærværende sag blev anlagt, ikke så meget med henblik på at bestride, at den kan antages til behandling, som for at gøre gældende, at Kommissionens tøven med at reagere har forværret vanskelighederne ved at tilbagesøge støtten. Den italienske regering hævder, at det er umuligt at tilbagesøge den omtvistede støtte, for det første fordi skattefradraget blev ydet som svar på en alvorlig social krise, og fordi ethvert forsøg på at søge den tilbagebetalt inden for denne meget kampberedte erhvervssektor vil give anledning til nye strejker og nye forstyrrelser, som vil gøre indgreb i den offentlige orden, og som kun kan føre til, at staten står som taberen, og for det andet, fordi tilbagesøgningen af støtten, som under alle omstændigheder kun kunne være delvis, når henses til antallet af berørte skattepligtige og til forskellen mellem skatterne, skatteperioderne og mellem skattemyndighedernes tjenestegrene, som fradragene er fordelt mellem, ville være så byrdefuld, at den ikke kan accepteres. Som svar på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen vedrørende procedurerne for tilbagesøgning har den italienske regering forklaret, at tilbagesøgningen ville involvere et stort antal skattekontorer, der er spredt over hele landet, fordi det følger af den gældende lovgivning, at hver enkelt tjenestegren inden for skatteadministrationen, som er opdelt på grundlag af geografiske og funktionsmæssige kriterier, foretager tilbagesøgningen af de skatter, den er kompetent for. I retsmødet anførte den italienske regerings repræsentant, at tilbagesøgningen må betragtes som objektivt umulig, når den hverken rimeligvis eller ud fra en relativ betragtning er mulig, hvorfor foranstaltninger med alvorlige negative følger må anses for reelt umulige. Den italienske regering har anført, at den var villig til at finde et kompromis med Kommissionen, men har samtidig hævdet, at også alternative fremgangsmåder til delvis tilbagesøgning af støtten, f.eks. i form af afdrag, ikke er brugbare.

11. Kommissionen har gjort gældende, at såfremt den italienske regerings argument om den offentlige orden blev taget til følge, ville dette betyde, at der ville gælde én ret for de stærke og en anden ret for de svage, og at de omhandlede vanskeligheder ikke var uforudsigelige, eftersom støtten netop blev indført med det formål at løse en social krise af den samme art som den, som den italienske regering nu hævder ville blive udløst ved et forsøg på tilbagesøgning. Endvidere gjorde den italienske regering ikke forsøg på at foretage tilbagesøgningen i 1993, hvor dette måske ville have været lettere. I betragtning af størrelsen af den italienske skatteadministration mener Kommissionen ikke, at de tekniske hindringer for tilbagesøgningen, som den italienske regering har fremført, er en så stor belastning, at kriteriet vedrørende absolut umulighed er opfyldt. Kommissionen er enig i, at en tilbagesøgning »indtil den sidste lire« måske ikke er mulig, men den italienske regering har opfordret den til — hvis den kan det — nærmere at angive de foranstaltninger eller den grad af tilbagesøgning, som ville stille den tilfreds. Uanset den tid, der gik, før nærværende søgsmål blev anlagt, har Kommissionen gjort gældende, at dens opfattelse vedrørende nødvendigheden af at tilbagesøge den ulovlige støtte altid har været klar, og at den er fremkommet med forslag, som f.eks. oprettelse af en »task force« i Finansministeriet, som ville have gjort det muligt for den italienske regering at vise, at den var villig til at gennemføre beslutningen. I øvrigt har Kommissionen som svar på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen anført, at tilbagesøgningen lettes, hvis man anvender det særlige skema vedrørende skattefradragets størrelse og dets anvendelse, som skulle vedlægges den årlige selvangivelse fra den enkelte skattepligtige [13].

13 — Jf. det ministerielle dekret af 26.7.1990, note 2.

Gennemgang

12. Det er uomtvistet mellem parterne, at beslutningens gyldighed ikke kan anfægtes under den foreliggende sag, da den ikke er blevet anfægtet inden for den frist, der er fastsat i traktatens artikel 173. Ifølge Domstolens faste praksis er det eneste, der kan begrunde, at en medlemsstat ikke opfylder sin forpligtelse til at tilbagesøge en ulovligt udbetalt statsstøtte, at dette er absolut umuligt [14]. Endvidere bemærkes, at selv om tilbagesøgningen af en ulovligt udbetalt støtte skal ske i henhold til de relevante bestemmelser om fremgangsmåden i national ret, må disse bestemmelser dog ikke anvendes på en sådan måde, at den efter fællesskabsretten krævede tilbagesøgning gøres praktisk umulig [15]. Før jeg kommer til de forskellige grunde, som den italienske regering har gjort gældende til støtte for, at det er umuligt at gennemføre beslutningen, skal jeg først generelt behandle kriteriet vedrørende absolut umulighed.

13. For så vidt angår anvendelsen af kriteriet vedrørende absolut umulighed — når dette anvendes i den særlige sammenhæng vedrørende tilbagesøgning af ulovlig statsstøtte — er der fastlagt en række betingelser. En medlemsstat, der »*under gennemførelsen af en sådan beslutning* støder på uforudsete eller uforudsigelige vanskeligheder eller får kendskab til følger, der ikke er forudset af Kommissionen«, skal forelægge Kommissionen disse problemer til bedømmelse med forslag om passende ændringer af den pågældende beslutning [16]. Domstolen har i en fast praksis forkastet anbringender om absolut umulighed, der blev fremført af medlemsstater, som blot havde »meddelt Kommissionen de politiske og retlige problemer, som en gennemførelse af beslutningen indebar, uden at foretage nogen henvendelse af nogen art til den omhandlede virksomhed med henblik på at få tilbagebetalt støtten og uden at foreslå Kommissionen foranstaltninger til gennemførelse af beslutningen, som havde kunnet løse de omhandlede problemer« [17]. At der foreligger absolut umulighed kan derfor ikke støttes på blotte formodninger, men skal tværtimod være påvist derved, at loyale forsøg på tilbagesøgning ikke har givet resultat, og disse forsøg skal være ledsaget af et samarbejde med Kommissionen i overensstemmelse med traktatens artikel 5 med henblik på at overvinde de opståede vanskeligheder.

14. Det fremgår, at indsigelsen om absolut umulighed som begrundelse for ikke at overholde forpligtelser, der følger af fællesskabsretten, efter sit eget indhold udelukker enhver grad af relativisering, og at den italienske regerings argumentation ikke er forenelig med en sådan begrundelse. Retspraksis har således fastlagt en sondring mellem absolut umulighed og det videre begreb force majeure, som omfatter omstændigheder, hvis følger trods enhver udvist agtpågivenhed kun kunne være undgået ved helt uforholdsmæs-

14 — Dom af 15.1.1986, Kommissionen mod Belgien, jf. note 11, præmis 14, af 2.2.1989, Kommissionen mod Tyskland, jf. note 11, præmis 8, og af 10.6.1993, Kommissionen mod Grækenland, jf. note 11, præmis 10.

15 — Dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 959, præmis 61, dommen i sagen, Kommissionen mod Tyskland, jf. note 10, præmis 12, og dom af 20.3.1997, sag C-24/95, Alcan Deutschland, Sml. I, s. 1591, præmis 24.

16 — Dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, jf. note 11, præmis 16, min fremhævelse.

17 — Dom i sagen Kommissionen mod Tyskland, jf. note 11, præmis 10; se også den praktisk talt identiske formulering i dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, note 11, præmis 20.

sige opofrelser [18]. Selv om det ved anvendelsen af kriteriet vedrørende absolut umulighed kan være berettiget at foretage en vis afvejning af mål og midler i tilfælde, hvor der er et grelt misforhold mellem disse to, er kravet om, at medlemsstaten skal træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at overvinde forudsigelige vanskeligheder, klart en beskyttelse mod forsøg på misbrug.

15. Jeg skal nu undersøge den italienske regerings anbringende om, at det er absolut umuligt at gennemføre beslutningens bestemmelse om tilbagesøgning af støtten, såvel som de to særligt fremførte argumenter, nemlig den offentlige orden og de tekniske problemer, som ethvert forsøg på tilbagesøgning ville give anledning til. Den italienske regerings argumenter overbeviser mig ikke, og det er der flere grunde til.

16. For det første er der ikke fra den italienske regerings side gjort noget som helst forsøg på at tilbagesøge støtten. Det fremgår faktisk, at den italienske regering fortsat, i det mindste i et vist omfang, har ydet den ulovlige støtte, idet den har tilladt, at ubenyttede fradrag overføres fra skatteåret 1992, og at de fradrages i skatter vedrørende senere skatteår, og dette endog efter juni 1993, hvor beslutningen blev truffet. Selv om den italienske regering lige fra begyndelsen har gjort opmærksom på de tekniske vanskeligheder, som den forventede, at gennemførelsen af beslutningen ville give anledning til, har den ikke fremsat noget forslag med hensyn til, hvorledes disse vanskeligheder kunne overvindes, eller med hensyn til, hvorledes tilbagesøgningen helt eller delvis kunne gennemføres. Hertil kommer, at den italienske regering ikke har nævnt nogen problemer vedrørende den offentlige orden, før nærværende sag blev anlagt. Den har følgelig ikke overholdt de betingelser, der er angivet ovenfor i punkt 13.

17. For det andet var de problemer, som ifølge det af den italienske regering nu anførte måtte forventes, såfremt den forsøgte at tilbagesøge den ulovlige støtte, ganske forudsigelige. Traktatens artikel 93, stk. 3, pålægger medlemsstaterne at give underretning om påtænkte støtteforanstaltninger til Kommissionen, og medmindre denne ikke fremfører nogen indsigelser, forbyder bestemmelsen dem at gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den i artikel 93, stk. 2, fastlagte fremgangsmåde har ført til en endelig beslutning. Den italienske regering havde rigelig tid til at give underretning om de påtænkte foranstaltninger mellem den 19. april 1990, som var datoen for aftalen, og gennemførelsen af denne ved 1992-dekretet. Under alle omstændigheder var der den 15. april 1992 — da Kommissionen for første gang meddelte den italienske regering, at den fandt, at skattefradragsordningen udgjorde en statsstøtte — eller senest den 26. oktober 1992 — da Kommissionen meddelte, at den havde besluttet at iværksætte proceduren efter artikel 93, stk. 2 — givet formel underretning

18 — Dom af 17.12.1970, sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Sml. 1970, s. 235, præmis 23, org. ref.: Rec. s. 1125; jf. tillige dom af 27.10.1987, sag 109/86, Theodorakis, Sml. s. 4319, præmis 7, og af 15.12.1994, sag C-136/93, Transáfrica, Sml. I, s. 5757, præmis 14; se dog dom af 1.10.1985, sag 125/83, Corman, Sml. s. 3039, præmis 28.

til den italienske regering om, at fradragene ikke måtte ydes, og at den risikerede at skulle tilbagesøge dem, der måtte blive ydet. Den underrettede imidlertid ikke vognmændene om denne mulighed og fortsatte med at anvende støtteordningen. På baggrund af de omstændigheder, som er baggrunden for ordningen, burde den italienske regering have vidst, om et forsøg på at søge støtten tilbagebetalt kunne føre til nye kampskridt og nye strejker eller andre forstyrrelser af den offentlige orden. Den måde, støtteordningen blev administreret på, burde endvidere have gjort det muligt for den italienske regering at forudse, at tilbagesøgningen af den udbetalte støtte ville være en alvorlig administrativ belastning. Denne belastning har ikke oprindelse i udefra kommende omstændigheder, men skyldes den italienske regerings egne beslutninger vedrørende den nærmere tilrettelæggelse af støtteordningen og opbygningen af tjenestegrenene i dens skatteadministration.

18. For det tredje — og bortset fra, at den italienske regering ikke opfylder de almindelige betingelser for, at indsigelsen om absolut umulighed er berettiget — kan de to særlige omstændigheder, som regeringen påberåber sig, ikke accepteres.

19. Ifølge Domstolen kan *konkrete* hindringer, der vedrører den offentlige orden, under ganske særlige omstændigheder gøre det umuligt for en medlemsstat at efterkomme sine fællesskabsretlige forpligtelser, men dette kan de kun gøre midlertidigt, indtil normale forvaltningsmæssige forhold er genindført [19]. Domstolen har imidlertid inden for fiskeriområdet fastslået, at det vil skade den ensartede anvendelse af den fælles fiskeripolitik, »hvis en medlemsstats myndigheder systematisk afholder sig fra at forfølge dem, der er ansvarlige for overtrædelser af denne art« [20]. Som svar på den franske regerings anbringende om, at den havde været nødt til at undlade at forfølge de ansvarlige for overtrædelserne af kvoteordningen, fordi de socio-økonomiske forhold var så vanskelige, at man måtte frygte omfattende problemer, der kunne medføre alvorlige økonomiske vanskeligheder, udtalte Domstolen, at en »*simpel frygt* for en interne vanskeligheder ... ikke [kan] begrunde manglende anvendelse af den pågældende ordning« [21]. Som jeg anførte i mit forslag til afgørelse i forbindelse med denne dom, følger det af de forpligtelser, der er pålagt ved traktatens artikel 5 og 189, at medlemsstaterne i tilfælde, hvor de konkret er pålagt at håndhæve fællesskabsretten, er forpligtet til at anvende deres fulde statsapparat, om nødvendigt inklusive deres politimæssige beføjelser, for at sikre, at de opfylder deres forpligtelser [22]. Den samme argumentation kan finde uændret anvendelse i den foreliggende sag. Den blotte forventning om problemer vedrørende den offentlige orden kan ikke berettige den italienske regering til at unddrage sig sin forpligtelse til at iværksætte tilbagesøgning af den ulovlige støtte.

19 — Jf. f.eks. dom af 11.7.1985, sag 101/84, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2629, hvori Domstolen lagde til grund, at et bombeattentat mod en datacentral kunne undskylde den italienske regerings undladelse af at indsamle visse statistiske oplysninger, som krævedes efter fællesskabsretten, men kun inden for den begrænsede periode, som en normalt påpasselig forvaltning skulle bruge til at erstatte udstyret og indsamle og behandle de nye data.

20 — Dom af 7.12.1995, sag C-52/95, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 4443, præmis 35.

21 — A.st., præmis 37 og 38, min fremhævelse.

22 — A.st., punkt 31 og 32 i mit forslag til afgørelse.

20. Anbringendet om den tekniske vanskelighed ved tilbagesøgningen af støtten kan lige så lidt accepteres. Sagen Kommissionen mod Grækenland [23] vedrørte ligeledes forpligtelsen til at tilbagesøge en ulovlig støtte, der var ydet i form af en skattefritagelse. Den græske regering gjorde gældende, at det på grund af fritagelsens minimale finansielle betydning, de administrative vanskeligheder ved at sondre mellem de skattefritagnes forskellige aktiviteter samt de uforholdsmæssigt store tilbagesøgningsomkostninger ville være uøkonomisk og irrationelt at tilbagesøge skatten [24]. Domstolen tiltrådte ikke, at disse hindringer udgjorde en absolut umulighed, da der ikke var gjort noget forsøg på tilbagesøgning eller var fremsat forslag for Kommissionen om alternative metoder [25]. Efter min opfattelse bør Domstolen komme til den samme konklusion i den foreliggende sag [26].

21. I retsmødet indrømmede den italienske regerings repræsentant, at tilbagesøgningen, som han udtrykte det, var teoretisk mulig på grundlag af de oplysninger, der fremgår af den påbudte årlige selvangivelse. Han gjorde imidlertid gældende, at en tilbagesøgning ville være urimelig byrdefuld på grund af det store antal støttemodtagere, og fordi tilbagesøgningskompetencen er opdelt mellem forskellige tjenestegrene inden for skatteadministrationen, hvis kompetence omfatter de forskellige geografiske områder og de forskellige skatter. I betragtning af den edbmæssige behandling af skatteoplysningerne kan jeg imidlertid ikke se, at det tilbagesøgningsproblem, som Den Italienske Republik står over for, på nogen måde adskiller sig fra behovet for rutinemæssigt at kontrollere de utallige skatteforpligtelser, skattekrav og skattenedslag, som er karakteristiske for en moderne stats skattesystem. Under alle omstændigheder er der, som jeg allerede har nævnt — og i modsætning til den italienske regerings opfattelse, hvorefter der bør anvendes et kriterium baseret på, hvad der rimeligvis er muligt ud fra en relativ betragtning — i forbindelse med begrebet absolut umulighed ingen adgang til at bedømme forholdsmæssigheden mellem mål og midler, når der er spørgsmål om at bringe en ulovlig fordrejning af konkurrencen til ophør, bortset fra — måske — i de rene ydertilfælde. I det omfang de tekniske problemer udspringer af de gældende tilbagesøgningsprocedurer i Italien, må der endvidere mindes om, at nationale procedurer ikke må anvendes på en måde, som gør tilbagesøgningen umulig i praksis.

22. Der er således ingen undskyldning for den italienske regerings undladelse af at bringe ressourcerne i dens skatteforvaltningsgrene — og i dens politistyrker, hvis det er nødvendigt — i anvendelse for at overvinde de hindringer, som den kunne have forudset, og som den til dels selv har skabt, og heller ikke for dens undladelse af at tilbagesøge den ulovlige støtte i overensstemmelse med beslutningen. Den Italienske Republik har følgelig tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktaten.

23 — Dommen nævnt i note 11.

24 — A.st., præmis 12.

25 — A.st., præmis 19 og 20.

26 — Det skal endvidere bemærkes, at Domstolen i andre sammenhænge har afvist argumenter, der støttedes på personalemangel og overbelastning af den datacentral, der skulle varetage visse opgaver, jf. dommen i sagen Kommissionen mod Italien, note 19, og dom af 5.2.1987, sag 145/85, Denkavit, Sml. s. 565.

Forslag til afgørelse

23. Af de anførte grunde foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, idet den ikke har efterkommet Kommissionens beslutning 93/496/EØF af 9. juni 1993 om en procedure vedrørende statsstøtte C 32/92 (ex NN 67/92) — Italien (skattefradrag til erhvervsudøvende vognmænd).

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.«