FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS fremsat den 12. juli 1990 *

Høje Domstol.

1. I denne sag har Italien nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 88/630/EØF om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1986, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (»EUGFL«) (EFT L 353, s. 30). I denne beslutning har Kommissionen afvist at lade EUGFL afholde et beløb på 10 410 055 894 LIT, som var blevet betalt af AIMA, det italienske interventionsorgan, til et antal producenter af olivenolie i form af forskud på støtte vedrørende produktionen mellem 1978 og 1984.

2. Oprindelig vedrørte Italiens søgsmål også en anden del af beslutningen, men sagsøgeren har efter afslutningen af skriftvekslingen frafaldet dette anbringende.

3. Støtte til produktionen af olivenolie blev indført ved artikel 5 i forordning nr. 136/66/EØF om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT 1965-66, s. 193), som ændret ved forordning (EØF) nr. 1562/78 (EFT L 185, s. 1). I henhold til artikel 5 skal støtten »fastsættes hvert år før den 1. august for det produktionsår, der begynder det følgende år...«. Ifølge artikel 12 i forordning (EØF) nr. 2753/78 om fastsættelse af almindelige bestemmelser vedrørende produktionsstøtte for olivenolie for produktionsåret 1978/1979 (EFT L 331, s. 10) kan de producerende medlemsstater »allerede ved forelæggelsen af ansøgning om støtte udbetale producentorganisationerne et forskud på højst 70% af den søgte støtte«. Tilsvarende bestemmelser blev fastsat for produktionsårene 1979/1980, 1980/1981, 1981/1982, 1982/1983 og 1983/1984.

4. I overensstemmelse med disse bestemmelser foretog AIMA udbetalinger af forskud på produktionsstøtte for olivenolie mellem 1978 og 1984. Det viste sig, at de udbetalte forskud oversteg den støtte, der faktisk kunne ydes. Som følge heraf var AIMA i henhold til artikel 8 i forordning (EØF) nr. 729/70 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) forpligtet til at tage skridt til inddrivelse af differencen. Denne artikels stk. 1 og 2 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de fornødne foranstaltninger for

— at sikre sig, at de af fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde,

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder,

* Originalsprog: engelsk.

— at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.

Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet med henblik herpå, især det stadium, administrations- eller retssagerne befinder sig på.

2. Tilbagebetales de nævnte beløb ikke fuldt ud, bærer Fællesskabet de finansielle følger af uregelmæssighederne eller forsømmelserne; dette gælder ikke for uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for.

De tilbagekrævede beløb betales til de kontorer eller organer, som har udbetalt dem; disse trækker beløbene fra de udgifter, som finansieres af fonden.«

Den italienske regering bestrider ikke Kommissionens opfattelse, hvorefter udbetalinger af forskud på støtte, som viser sig at overstige det retmæssige beløb, udgør »uregelmæssigheder« efter artikel 8, stk. 1. Jeg betragter dette som en korrekt opfattelse. Følgelig påhvilede det de italienske myndigheder at inddrive den for meget udbetalte produktionsstøtte.

5. Da Kommissionen i slutningen af 1985 foretog undersøgelser med henblik på afslutningen af medlemsstaternes regnskaber for regnskabsåret 1983, meddelte den de italienske myndigheder, at de ikke havde taget tilstrækkelige skridt til at sikre tilbagebetaling. Der blev herefter i slutningen af juni 1988 af de italienske myndigheder sendt breve til modtagerne af støtten vedrørende tilbagebetaling, for så vidt angår produktionsårene 1978/1979-1983/1984. Det er Kommissionens opfattelse, at den forsinkelse på mellem fire og ni år med at søge det for meget udbetalte beløb inddrevet, udgør en forsømmelse efter artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70 og at det omhandlede beløb, hvoraf mere end 7 mia. LIT vedrører produktionsårene 1979/1980 og 1980/1981, derfor skal betales af sagsøgeren.

6. Den italienske regering har påpeget, at den omhandlede sum repræsenterer et ekstremt højt antal individuelle ansøgninger om forskud (nemlig 94 094), hvoraf mange vedrørte meget små beløb. Der er tilsyneladende gennemført tilbagebetaling af omkring 2 mia. LIT, men der er opstået et stort antal tvister. Den italienske regering afviser, at den har gjort sig skyldig i forsømmelser, og hævder at være stødt på en række praktiske vanskeligheder i forbindelse med tilbagesøgningen. Den gør gældende, at der ikke findes fællesskabsretlige bestemmelser, hvorefter nationale myndigheder under sådanne omstændigheder som i denne sag er forpligtet til at forsøge at gennemføre tilbagebetaling inden for en kortere frist end den, som er fastsat i national ret, hvilket i det foreliggende tilfælde vil sige ti år. Ifølge den italienske regering var denne frist ikke udløbet i henseende til nogen af modtagerne, da regeringens breve vedrørende tilbagesøgning blev afsendt i slutningen af juni 1988.

7. Det fremgår klart af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70, at tvister mellem medlemsstaterne og modtagere af beløb, udbetalt i henhold til fællesskabslovgivningen, skal afgøres efter national ret. Sager mellem Kommissionen og den medlemsstat, som er ansvarlig for betalingerne, skal imidlertid efter min opfattelse afgøres ved anvendelse af fællesskabsretten. Ifølge artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70 skal de finansielle følger af uregelmæssigheder eller forsømmelser kun bæres af Fællesskabet i tilfælde, hvor medlemsstaterne ikke kan gøres ansvarlige for den pågældende manglende til-

bagebetaling. Den bestemmelse understreger den generelle pligt til at handle med omhu, som påhviler medlemsstaterne i henhold til EØF-Traktatens artikel 5, når de tilbagesøger beløb, der er udbetalt med urette. Medlemsstaterne må derfor handle med en rimelig hurtighed, når de tager skridt til at afhjælpe uregelmæssigheder, for som Domstolen har påpeget i en anden sammenhæng i sag 343/85, Italien mod Kommissionen (Sml. 1987, s. 4711), kan de nødvendige kontrolforanstaltninger »blive umulige at gennemføre efter en vis tid, f. eks. på grund af, at den pågældende virksomhed er ophørt, eller bogholderibilag ikke længere kan tilvejebringes osv.« (præmis 22). Det er korrekt, som det fremhæves af den italienske regering, at der i den nævnte sag var tale om tidsfrister, som var udtrykkeligt fastsat i de relevante fællesskabsbestemmelser, men de samme betragtninger gør sig tilsvarende gældende i denne sag.

8. Jeg kan ikke tilslutte mig den italienske regerings synspunkt, hvorefter en medlemsstat ikke kan siges at have udvist forsømmelser i forordning nr. 729/70, artikel 8, stk. 2's forstand, hvis den har handlet inden for den forældelsesfrist, der finder anvendelse i henhold til national ret. Under sådanne omstændigheder som i den foreliggende sag skal en medlemsstat være i stand til at godtgøre, at den har handlet inden for en sådan frist, for i modsat fald ville den under alle omstændigheder ikke kunne gennemføre tilbagesøgning af de for meget udbetalte beløb. Men alene den kendsgerning, at en medlemsstat har opfyldt dette mindstekrav, er efter min opfattelse ikke tilstrækkeligt til at fastslå, at den ikke har udvist forsømmelser i så henseende. Såfremt den italienske regerings opfattelse blev lagt til grund, ville det betyde, at virkningerne af artikel 8 ville være forskellige fra stat til stat og ville kunne ændres af medlemsstaterne efter forgodtbefindende. Et sådant resultat ville være uforeneligt med formålet med den fælles landbrugspolitik, som består i at fastsætte fælles regler vedrørende landbrugsprodukter, gældende for hele Fællesskabet, og det ville betyde, at omkostningerne ved gennemførelsen af denne politik måske ikke ville blive delt ligeligt mellem medlemsstaterne. Det kunne ligeledes føre til forskelsbehandling af producenter i forskellige medlemsstater, hvilket ville være i strid med Traktatens artikel 40, stk. 3.

9. Længden af den periode, inden for hvilken medlemsstaterne i tilfælde som det foreliggende skal skride til handling for at overholde den forpligtelse, som er pålagt dem ved artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70, vil variere alt efter omstændighederne. Handlingspligten indtræder efter min opfattelse, så snart en medlemsstat bliver klar over, eller burde være blevet klar over, at der er opstået en uregelmæssighed i artikel 8, stk. 1's forstand. I nærværende sag er det ubestridt, at de italienske myndigheder kort tid efter slutningen af hvert af de omhandlede produktionsår vidste, at betalingerne af forskud oversteg det retmæssige beløb.

10. Det er ikke nødvendigt, at Domstolen her nærmere angiver, hvor hurtigt sagsøgeren skulle have søgt at gennemføre tilbagesøgning af de for meget udbetalte beløb, efter at man var blevet klar over, at der var udbetalt for meget. Under omstændigheder som de foreliggende er det efter min opfattelse — som foreslået af Kommissionen — rimeligt at forvente, at en medlemsstat sætter tilbagesøgningsproceduren i gang, så snart det bliver åbenbart, at det støttebeløb, som faktisk kan betales, er mindre end et ydet forskud. I virkeligheden kan en medlemsstat, som ikke handler således, siges ikke at have overholdt den forpligtelse, som påhviler den i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 til at træffe »de fornødne foranstaltninger« med henblik på tilbagesøgning af beløb, der er tabt som følge af uregelmæssigheder. I relation til nærværende sag er det dog tilstrækkeligt, at jeg siger, at det klart overstiger det tilladelige at forholde sig passiv i mere end tre år.

11. Det er derfor min konklusion, at Italien ikke har opfyldt de krav, som er opstillet i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 729/70. Det kan efter min opfattelse ikke siges, at Kommissionen ikke tilstrækkeligt tidligt gjorde de italienske myndigheder opmærksom på konsekvenserne af at forsømme at tage skridt til omgående tilbagesøgning af beløb, som var blevet for meget udbetalt (jf. sag C-10/88, Italien mod Kommissionen, dom af 27. marts 1990, Sml. 1990, s. I-1229). Det fremgår af sagen, at Kommissionen først gjorde de italienske myndigheder opmærksom på problemet i slutningen af 1985 i forbindelse med afslutningen af regnskaberne for 1983. Dette blev gentaget i forbindelse med afslutningen af regnskaberne for 1984 og 1985. Det er åbenbart, at de italienske myndigheder mærkede sig disse underretninger og overvandt eventuelle praktiske vanskeligheder, for der blev efterfølgende skrevet breve til hver af de omhandlede producenter med underretning om de beløb, som de var pligtige til at betale tilbage. Da Kommissionen imidlertid i februar 1988 gennemførte et kontrolbesøg på stedet, viste det sig, at disse breve endnu ikke var blevet afsendt. I en skrivelse dateret den 15. april 1988 gjorde Kommissionen de italienske myndigheder opmærksom på, at forhalingen med iværksættelse af tilbagesøgning af de beløb, som var blevet betalt for meget, kunne resultere i, at det ikke ville blive accepteret, at beløbene skulle afholdes af EUGFL. De italienske myndigheder foretog sig fortsat intet, og det var først da Kommissionen i den sammenfattende rapport af 15. juni 1988 formelt foreslog at fratrække de omhandlede beløb i de udgifter, som Den Italienske Republik havde anmeldt for 1986, at de italienske myndigheder reagerede, således at brevene vedrørende tilbagesøgning endelig blev afsendt i slutningen af juni 1988.

12. Under disse omstændigheder kan Kommissionen efter min opfattelse ikke kritiseres for ikke tilstrækkeligt tidligt at have informeret sagsøgeren om, at det var dens holdning, at der ikke blev truffet tilstrækkelige foranstaltninger med henblik på tilbagesøgning af den for meget udbetalte støtte. De italienske myndigheder var fuldt ud blevet orienteret om Kommissionens opfattelse i så henseende i forbindelse med tidligere regnskabsafslutninger, men de synes ikke at have været villige til at gøre et reelt forsøg på at gennemføre tilbagesøgning, før de blev konfronteret med den umiddelbare udsigt til at måtte bære de økonomiske følger af en manglende tilbagesøgning.

13. Jeg finder derfor, at Domstolen bør frifinde Kommissionen og tilpligte sagsøgeren at betale sagens omkostninger med undtagelse af de omkostninger, som vedrører det anbringende, som blev frafaldet, idet parterne med hensyn hertil er enige om, at hver part bør bære sine egne omkostninger.