

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
L.A. GEELHOED

fremSAT den 20. september 2001¹

I — Indledning

1. I den foreliggende sag har den finske regering nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 1. marts 2000² om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt, fra EF-finansiering. Beslutningen vedrører udgifter til kødpræmier til et beløb på 7 270 885,97 FIM, som de finske myndigheder har afholdt i regnskabsårene 1996 og 1997 og efterfølgende har anmeldt til Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (herefter »EUGFL«). Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse.

finansiering af den fælles landbrugspolitik³. Forordningens artikel 3, stk. 1, bestemmer, at EUGFL finansierer visse foranstaltninger.

3. Artikel 5 i denne forordning, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1287/95 af 22. maj 1995⁴, bestemmer:

»[...]»

II — Retsforskrifter

2. Finansieringen af den fælles landbrugspolitik er reguleret i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om

2. Efter høring af Fondskomiteén

[...]

1 — Originalsprog: nederlandsk.

2 — Beslutning 2000/216/EF om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, fra EF-finansiering (EFT L 67, s. 37).

3 — EFT 1970 I, s. 196. Når der i dette forslag til afgørelse henvises til forordning nr. 729/70, er der tale om teksten som ændret ved forordning (EF) nr. 1287/95. Forordning nr. 729/70 er i mellemtiden blevet afløst af Rådets forordning (EF) nr. 1258/99 af 17.5.1999 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT L 160, s. 103).

4 — EFT L 125, s. 1.

- b) afslutter Kommissionen inden den 30. april i året efter det pågældende regnskabsår de udbetalende organers regnskaber på grundlag af de i stk. 1, litra b), nævnte oplysninger.

Beslutningen om regnskabsafslutning er betinget af, at de indsendte regnskaber er fuldstændige, nøjagtige og pålidelige.

Beslutningen foregriber ikke senere beslutninger efter litra c).

- c) træffer Kommissionen beslutning om, hvilke udgifter der skal udelukkes fra den i artikel 2 og 3 omhandlede fællesskabsfinansiering, hvis den konstaterer, at udgifter ikke er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne.

Forud for enhver beslutning om afvisning af finansiering skal de resultater, som Kommissionen når frem til ved sin efterprøvning, samt den pågældende medlemsstats svar foreligge i form af skriftlige meddelelser, hvorefter de to parter forsøger at blive enige om, hvilke konsekvenser der skal drages.

Hvis parterne ikke kan blive enige, kan medlemsstaten anmode om, at der indledes en forligsprocedure inden for

en frist på fire måneder; der udarbejdes en rapport om resultaterne af denne procedure, som meddeles Kommissionen og gennemgås af denne, inden der træffes [beslutning] om afvisning af finansiering.

Kommissionen anslår de beløb, der skal udelukkes, især på baggrund af det regelstridige forholds omfang. Kommissionen tager i denne forbindelse hensyn til overtrædelsens art og alvor samt den økonomiske skade, der er påført Fællesskabet.

En afvisning af finansiering kan ikke vedrøre udgifter, der er afholdt mere end 24 måneder forud for den dato, hvor Kommissionen skriftligt meddelte den pågældende medlemsstat resultaterne af sin efterforskning. Denne bestemmelse finder dog ikke anvendelse på de finansielle konsekvenser, der skal drages

— af uregelmæssigheder som omhandlet i artikel 8, stk. 2

— på grund af statsstøtte eller overtrædelser, som de i traktatens artikel 93 og 169 omhandlede procedurer er indledt for.

3. Gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel vedtages efter proceduren i artikel 13. Bestemmelserne skal bl.a. vedrøre attesteringen af regnskaberne som omhandlet i stk. 1 samt procedurerne for beslutningerne som omhandlet i stk. 2.«

4. Med henblik på gennemførelse af bl.a. artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 729/70 udstedtes Kommissionens forordning (EF) nr. 1663/95 af 7. juli 1995 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 729/70, for så vidt angår proceduren for regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen⁵. Denne forordnings artikel 8 lyder således:

»1. Når Kommissionen som følge af en undersøgelse finder, at udgifterne ikke er afholdt efter EF-reglerne, meddeler den den pågældende medlemsstat sine resultater og de korrigerende foranstaltninger, der skal træffes for at sikre, at reglerne fremtidig overholdes, og giver en vurdering af eventuelle udgifter, som den påtænker at udelukke i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning (EØF) nr. 729/70. Meddelelsen skal indeholde en henvisning til nærværende forordning. Medlemsstaten skal afgive svar inden for to måneder, og Kommissionen kan ændre sit standpunkt under hensyn hertil. I behørigt begrundede tilfælde kan Kommissionen forlænge besvarelsesfristen.

⁵ — EFT L 158, s. 6.

Efter udløbet af den til besvarelsen afsatte periode indleder Kommissionen en bilateral drøftelse, og de to parter søger at nå frem til en aftale om de foranstaltninger, der skal træffes. Kommissionen underretter derefter officielt medlemsstaten om sine konklusioner under henvisning til Kommissionens beslutning 94/442/EF.

2. De beslutninger, der omhandles i artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning (EØF) nr. 729/70, træffes efter gennemgang af en eventuel rapport, som er udarbejdet af forligsorganet i henhold til Kommissionens beslutning 94/442/EF.

[...]«

III — De faktiske og processuelle omstændigheder og sagens genstand

5. I april 1997 foretog Kommissionens tjenestegrene kontrolbesøg i Finland, hvor man på stedet undersøgte anvendelsen af præmieordningen for køer, tyre og får samt gennemførelsen af Rådets forordning (EF) nr. 1357/96 af 8. juli 1996 om tillægsbetalinger i 1996 til præmierne i forordning (EØF) nr. 805/68 om den fælles markeds-

ordning for oksekød og om ændring af samme forordning⁶.

6. Den 20. maj 1997 tilsendte Kommissionen de finske myndigheder⁷ et dokument på finsk, hvori den henledte den finske regerings opmærksomhed på mangler ved kontrolordningen, som Kommissionen havde konstateret i forbindelse med undersøgelsen på stedet. Kommissionen anførte, at den forbeholdt sig ret til på et senere tidspunkt at tage stilling til spørgsmålet om EF-finansiering af kødpræmier i 1995 og 1996. Kommissionen anmodede om at få svar senest to måneder efter modtagelse af dokumentet. Dokumentet blev ikke sendt som brev, men derimod som telex. Den finske regering har anført, at den tillige modtog skrivelsen pr. fax.

7. Den finske regering besvarede dokumentet af 20. maj 1997 ved skrivelse af 21. juli 1997. Heri anførte den, at man havde taget hensyn til Kommissionens forslag og bemærkninger.

8. Ved en skrivelse, som Finlands Faste Repræsentation modtog den 17. september 1998, underrettede Kommissionen den finske regering om, at den havde til hensigt at udelukke en del af de anmeldte udgifter for

1996 og 1997 fra EF-finansiering. Kommissionen begrundede dette med, at kontrollen ikke var blevet udført efter reglerne; dette fremgik af resultaterne af undersøgelsen, som Kommissionen havde beskrevet i et bilag til sin skrivelse. I sidste afsnit af Kommissionens skrivelse gav denne den finske regering en svarfrist på to måneder og anførte, at den efter udløbet af denne frist og en undersøgelse af det eventuelle svar ville organisere et bilateralt møde, inden den drog nogen konklusioner.

9. Det bilag, der blev henvist til i skrivelserne, var ikke vedlagt. På den finske regerings begæring sendte Kommissionen den 11. december 1998 dette bilag sammen med et følgebrev, der gengav det sidste afsnit af skrivelserne af 17. september 1998.

10. Kommissionen har under sagen henvist til, at en engelsk version af skrivelserne af 17. september 1998 med bilag allerede den 10. juli 1998 var blevet sendt til Finlands Faste Repræsentation, med kopi til Ministeriet for Land- og Skovbrug.

11. I den efterfølgende periode udvekslede parterne flere gange deres synspunkter. Ved skrivelse af 5. august 1999 meddelte den finske regering, at den i hvert fald ikke ville acceptere en udelukkelse af udgifter, der var afholdt inden den 22. december 1996,

⁶ — EFT L 175, s. 9.

⁷ — Finlands Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union og Ministeriet for Land- og Skovbrug i Helsinki.

altså mere end 24 måneder forud for den dato, hvor regeringen modtog bilaget (den 22.12.1998). Disse omtvistede udgifter beløber sig til 7 270 885,97 FIM.

12. Ikke desto mindre vedtog Kommissionen den 1. marts 2000 en beslutning om at udelukke beløbet på 7 270 885,97 FIM fra EF-finansiering.

13. Det er denne beslutning, den foreliggende stævning fra den finske regering, der blev indleveret til Domstolen den 9. maj 2000, er rettet mod. Parterne har gjort rede for deres anbringender i retsmødet den 4. juli 2001.

14. Den finske regering har for Domstolen gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70. Den frist på 24 måneder, der nævnes i denne bestemmelse, henviser til det tidsrum, der ligger forud for den dato, hvor Kommissionen sender en skriftlig meddelelse til den pågældende medlemsstat, som indeholder resultaterne af Kommissionens undersøgelse. Den skriftlige meddelelse skal opfylde de betingelser, der er reguleret nærmere i forordning nr. 1663/95. I det foreliggende tilfælde var betingelserne først opfyldt efter fremsendelsen af de manglende bilag sammen med følgebrevet af 11. december 1998, som regeringen modtog den 22. december 1998.

15. Kommissionen er ikke enig i den finske regerings argument om, at fristen på 24 måneder, som omhandlet i artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, udløb den 22. december 1998. Kommissionen gik i den omtvistede beslutning derimod med rette ud fra, at fristen på 24 måneder udløb den 20. maj 1997, hvor den sendte dokumentet både pr. telex og pr. fax. Kommissionen var derfor berettiget til at udelukke de udgifter, der var afholdt mellem den 20. maj 1995 og den 20. maj 1997, fra finansieringen. Den har begrundet dette med, at dokumentet af 20. maj 1997 opfylder de fællesskabsretlige betingelser. Kommissionen har subsidiært gjort gældende, at den engelske version af skrivelsen af 17. september 1998 er afgørende. Endelig har Kommissionen bestridt, at den finske regering først modtog Kommissionens skrivelse af 11. december 1998 den 22. december 1998.

16. I sin stævning har den finske regering foretaget en detaljeret beregning af de beløb, som nedsættelsen vedrører. Kommissionen har ikke fremsat indsigelse mod denne beregning. Disse beløb spiller derfor ikke nogen rolle i den foreliggende sag.

IV — Bedømmelse

A — Indledning

17. Der er i den foreliggende sag hverken uenighed om de faktiske omstændigheder

eller om beregningen af den nedsættelse, der er foretaget. Striden vedrører i det væsentlige kun spørgsmålet om, hvilke krav der skal stilles til den skriftlige meddelelse, der omhandles i artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70.

18. Indledningsvis vedrører dette spørgsmål meddelelsens indhold: Hvilke krav stiller forordningen til indholdet, og især: Hvorledes forholder denne sig til meddelelsen efter artikel 8 i forordning nr. 1663/95? Jeg skal derefter komme ind på betydningen af formkravene i forbindelse med artikel 5, stk. 2, litra c). Dernæst skal jeg undersøge kravet i artikel 5, stk. 2, litra c), om, at meddelelsen skal affattes skriftligt: Kræves der en fremsendelse med brev, eller er en fremsendelse pr. telex eller fax nok? Dette spørgsmål hænger sammen med mere generelle spørgsmål om retsgyldigheden af en fremsendelse pr. fax eller andre moderne kommunikationsmidler, der anvendes i stedet for et brev. På grundlag af disse kriterier tager jeg stilling til, om meddelelsen af 20. maj 1997 skal anses for en skriftlig meddelelse i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c).

19. Subsidiært omtaler jeg — for det tilfælde, at Domstolen måtte nå til den konklusion, at meddelelsen af 20. maj 1997 ikke opfylder kravene, og at den finske regering bør gives medhold i sit søgsmål — spørgsmålet, om forordning nr. 729/70 giver mulighed for at foretage en meddelelse på engelsk i stedet for på medlems-

statens sprog. Jeg skal, ligeledes subsidiært, omtale tidspunktet for meddelelsen: Hvornår anses meddelelsen for at være modtaget af medlemsstaten? Er det tilstrækkeligt, at den er indgået til Den Faste Repræsentation i Bruxelles?

20. Men inden jeg kommer til disse forskellige elementer af spørgsmålet, skal jeg på mere generel vis omtale samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik.

B — *Indledende bemærkning*

21. Den fælles landbrugspolitik gennemføres i et nært samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Begge parter er i denne forbindelse forpligtet til at følge princippet om loyalitet over for Fællesskabet, sådan som det er fastsat i artikel 10 EF⁸. Medlemsstaterne gennemfører den fælles landbrugspolitik på deres område ved hjælp af de midler, som Fællesskabet stiller til rådighed. Ved en sådan konstellation har medlemsstaterne pligt til at støtte Kommissionen så godt som muligt i forbindelse med opfyldelsen af dens opgaver, især hvad angår overvågningen af, at disse

8 — I Domstolens praksis tales der i forbindelse med den fælles landbrugspolitik også om en generel forpligtelse for medlemsstaterne til at udvise omhu. Jf. f.eks. dom af 21.1.1999, sag C-54/95, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 35.

EF-midler anvendes hensigtsmæssigt. Uden medlemsstaternes støtte ville det være svært, eller måske endda umuligt, for Kommissionen at opfylde sine kontrolopgaver. I artikel 9 i forordning nr. 729/70 bestemmes det nærmere, hvad der forventes af medlemsstaterne i forbindelse med proceduren for regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen.

22. Det snævre samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaten er blandt andet kendetegnet ved en intensiv udveksling af informationer mellem disse parter. Den hyppige og hurtige kommunikation, der er nødvendig i denne forbindelse, medfører, at der ikke kan stilles alt for store formkrav. Dette gælder både hvad angår kommunikationsmidlet — det er ofte mere effektivt at udveksle informationer ved hjælp af fax og e-mail end med breve, der fremsendes på officiel vis — og med hensyn til det sprog, der kommunikeres på, især når medlemsstatens sprog kun beherskes af et begrænset antal af medarbejderne i Kommissionens tjenestegrene.

23. Det påkrævede snævre samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne medfører, at dette forhold er anderledes end forholdet mellem Kommissionen — eller et andet administrativt organ — og en borger. En borger kan mere naturligt end en medlemsstat påberåbe sig en formel fejl fra Kommissionens side med det formål at opnå en proceduremæssig fordel. Dette betyder ikke, at Kommissionen ikke er forpligtet til at tage hensyn til fællesskabs-

rettens formkrav, men dog, at det kan forventes, at medlemsstaten, når Kommissionen, uanset af hvilken grund, begår en formel fejl, gør Kommissionen opmærksom på dette, således at man i videst muligt omfang undgår negative virkninger heraf.

24. Jeg mener dog, at forholdet mellem Kommissionen og en medlemsstat ændrer karakter i det øjeblik, Kommissionen tager retlige skridt over for medlemsstaten. I et tilfælde som det foreliggende er der tale om det tidspunkt, hvor Kommissionen påstår, at medlemsstaten har gennemført den fælles landbrugspolitik på urigtig eller ufuldstændig vis og knytter finansielle følger til dette. Fra dette tidspunkt er det ikke længere samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaten, der er det centrale. Nu er man derimod kommet ind i en kontradiktorisk fase, hvor Kommissionen og medlemsstaten står over for hinanden som parter i en tvist. Forholdet mellem disse parter er dermed mere retligt betonet; medlemsstaten er nu berettiget til i første række at handle på grundlag af sin stilling i sagen. Den har lettere ved at påberåbe sig formfejl eller andre processuelle fejl. Det er også i Domstolens praksis anerkendt, at proceduren for regnskabsafslutning for EUGFL er af kontradiktorisk karakter, hvorved adgangen til at varetage egne interesser sikres⁹.

25. Det fremgår ikke entydigt af forordning nr. 729/70 og de bestemmelser, der er

⁹ — Jf. Domstolens dom af 11.1.2001, sag C-247/98, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 1.

støttet på denne, hvornår denne ændring i forholdet mellem Kommissionen og medlemsstaten sker i forbindelse med proceduren for regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen. Det står i hvert fald fast, at det i forbindelse med selve kontrolforanstaltningerne er samarbejdet, der er det centrale. Den skriftlige meddelelse i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), medfører i sig selv heller ikke nogen ændring. Denne meddelelse kan nemlig — uafhængigt af artikel 8 i forordning nr. 1663/95 — være begrænset til blot at gengive resultaterne af undersøgelserne, uden at der skal knyttes nogen finansielle følger til dette. Meddelelsen i henhold til artikel 8 i forordning nr. 1663/95 omfatter derimod finansielle følger. Den indeholder nemlig en vurdering af de udgifter, som ifølge Kommissionens opfattelse muligvis skal udelukkes fra EF-finansieringen.

26. Når der foretages en meddelelse i henhold til artikel 8 i forordning nr. 1663/95, træder den kontradiktoriske karakter i forholdet mellem Kommissionen og medlemsstaten efter min opfattelse i forgrunden. Fra dette tidspunkt forventes der ikke længere noget særligt samarbejde fra medlemsstatens side. Medlemsstaten er blevet en — mere eller mindre — almindelig part i en administrativ procedure.

27. Denne konstatering må imidlertid ikke overvurderes i den foreliggende sag. For det første har den administrative procedure, der ligger efter meddelelsen i henhold til artikel 8 i forordning nr. 1663/93, absolut stadigvæk på visse punkter karakter af samarbejde. I henhold til denne bestemmelse skal begge parter nemlig søge at nå til

enighed. For det andet medfører den skriftlige meddelelse i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 — uafhængigt af artikel 8 i forordning nr. 1663/95 — også retsfølger, idet den er afgørende for, hvornår fristen på 24 måneder udløber. Som følge heraf skal denne meddelelse også opfylde visse betingelser. For det tredje kan en medlemsstats påstand om formfejl eller andre processuelle fejl ikke altid tages til følge. Artikel 10 EF spiller også en vis rolle i den kontradiktoriske fase. I denne fase har medlemsstaten ganske vist ret til i første række at handle ud fra sin stilling i sagen, men dette betyder ikke, at den har ret til at blokere proceduren.

28. I denne sammenhæng skal jeg også henvide til, at den finske regering under retsmødet har fremhævet, at den har samarbejdet godt med Kommissionen under denne procedure, hvilket fremgår af, at den altid har svaret meget hurtigt på Kommissionens skrivelser.

C — *Selve tvisten*

Meddelelsens indhold

29. Efter den finske regerings opfattelse er meddelelsen i henhold til artikel 8, stk. 1, i

forordning nr. 1663/95 identisk med den skriftlige meddelelse i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70. Til støtte for sin holdning har regeringen også henvist til artikel 8, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 2245/99 af 22. oktober 1999 om ændring af forordning (EF) nr. 1663/95¹⁰, der i den franske version indeholder en udtrykkelig henvisning til resultaterne af undersøgelserne¹¹. »Meddelelsen« (den »skriftlige meddelelse« i forordning nr. 729/90) er afgørende for, hvornår fristen på 24 måneder udløber. Artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95 kræver, at meddelelsen skal indeholde en henvisning til forordningen. Ifølge den finske regering skal meddelelsen desuden henvise til medlemsstatens svarfrist på to måneder. Kommissionens meddelelse af 20. maj 1997 opfylder ingen af disse to krav.

30. Kommissionen har fremsat indsigelse mod den finske regerings argument om sammenhængen mellem artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 og artikel 8 i forordning nr. 1663/95. Ifølge Kommissionen er der ikke denne sammenhæng mellem bestemmelserne. Det er ikke artikel 5, stk. 2, men derimod artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 729/70, der er hjemmel for forordning nr. 1663/95. I sin replik har den finske regering fremført, at denne argumentation fra Kommissionens side er irrelevant henset til, at artikel 5, stk. 3, udtrykkelig henviser til beslutningsproceduren i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c).

10 — EFT L 273, s. 5.

11 — Den nederlandske version blev ikke ændret væsentligt på dette punkt.

31. Besvarelsen af dette første element af spørgsmålet hænger nøje sammen med den finske regerings argument om, at den skriftlige meddelelse i henhold til forordning nr. 729/70 er identisk med meddelelsen i henhold til forordning nr. 1663/95. Efter min opfattelse er dette argument af følgende grunde ikke korrekt.

32. Efter min opfattelse er det forhold, at indholdet af den meddelelse, der omhandles i gennemførelsesforordningen, ikke er identisk med den meddelelse, der nævnes i grundforordningen, afgørende. Den skriftlige meddelelse i henhold til grundforordningens artikel 5 vedrører resultaterne af de undersøgelser, som Kommissionen har gennemført. Denne skriftlige meddelelse foretages kort efter, at undersøgelserne er afsluttet. I det foreliggende tilfælde fandt de kontrolbesøg på stedet, der udgør en del af undersøgelserne, sted i april 1997, og resultaterne blev meddelt den finske regering i maj 1997.

33. Meddelelsen i henhold til gennemførelsesforordningen vedrører ganske vist også resultaterne, men den foretages først, når Kommissionen på grundlag af en undersøgelse mener, at udgifterne ikke er afholdt i overensstemmelse med Fællesskabets bestemmelser. Denne meddelelse indeholder desuden en vurdering af, hvilke udgifter Kommissionen har til hensigt at udelukke fra EUGFL's finansiering. Efter min mening fremgår det af alt dette, at meddelelsen efter forordning nr. 1663/95 foretages på et senere tidspunkt i sagsforløbet.

34. Lad os betragte dette i den større sammenhæng, nemlig proceduren for finansiering af den fælles landbrugspolitik gennem EUGFL i den situation, hvor Kommissionen mener, der er grund til at undlade at finansiere samtlige de udgifter, som en medlemsstat har afholdt, med EF-midler. Efter min opfattelse er der ifølge artikel 5, stk. 2, litra c), i grundforordning nr. 729/70 to formelle tidspunkter. Proceduren begynder med den allerede nævnte skriftlige meddelelse og slutter med en beslutning fra Kommissionen. Perioden imellem disse to tidspunkter er kendetegnet ved samarbejdet og i givet fald drøftelsen mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat.

35. Artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95 er afgørende for denne periodes forløb. Disse regler vedrører udveksling af forskellige dokumenter samt mundtlige drøftelser og inddragelse af et forligsorgan, der blev oprettet ved Kommissionens beslutning 94/442/EF af 1. juli 1994 om indførelse af en forligningsprocedure i forbindelse med regnskabsafslutningen for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen¹². Den finske regering har i denne forbindelse henvist til Kommissionens retningslinjer af 23. december 1997¹³, der regulerer de finansielle følger i forbindelse med forberedelsen af regnskabsafslutningen for EUGFL, Garantisektionen. I henhold til

disse retningslinjer skal Kommissionen overholde procedurereglerne i artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70.

36. Den i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95 omhandlede meddelelse udgør efter min opfattelse en del af det samarbejde, der finder sted i perioden mellem den skriftlige meddelelse i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, og Kommissionens beslutning. På dette tidspunkt har Kommissionen gennemført undersøgelser, er på grundlag af disse i stand til konkret at angive, hvilke udgifter der ikke er afholdt i overensstemmelse med EF-reglerne, og kan ud fra dette foreslå korrigerende foranstaltninger.

37. Min holdning om, at den skriftlige meddelelse i henhold til artikel 5 i forordning nr. 729/70 og meddelelsen i henhold til artikel 8 i forordning nr. 1663/95 ikke er identiske, støttes desuden af ordlyden af begge forordninger.

38. Der anvendes forskellige begreber i den nederlandske version af de to forordninger. Mens der i forordning nr. 729/70 tales om »skrifttelijke mededeling«, taler forordning nr. 1663/95, der blev vedtaget til gennemførelse af førstnævnte forordning, om »kennisgeving«. I den engelske version anvendes der også to forskellige begreber, »notify« og »communicate«, og der er også en forskel i terminologien i den finske

12 — EFT L 182, s. 45.

13 — Dokument IV/5330/97, endelig udg.

version. Denne forskel kan efter min mening imidlertid ikke tillægges særlig stor betydning, da der kun anvendes ét begreb i bl.a. den franske og den italienske version af de to forordninger.

39. Efter min opfattelse har det større betydning, at artikel 8 i forordning nr. 1663/95 ikke henviser til den meddelelse, der omhandles i artikel 5 i forordning nr. 729/70. Kommissionens forordning nr. 1663/95 indeholder nemlig gennemførelsesbestemmelser til grundforordning nr. 729/70. Da det allerede bestemmes i grundforordningen, at Kommissionen sender en bestemt meddelelse, er det ikke nødvendigt at regulere dette en gang til i gennemførelsesforordningen. Da gennemførelsesforordningen alligevel bestemmer, at Kommissionen sender en meddelelse, er det — selv om det ikke er klart, om man herved mener den samme meddelelse som i grundforordningen — nærliggende at antage, at der er tale om en anden meddelelse.

40. I det foreliggende tilfælde skal Kommissionens skrivelse af 17. september 1998 anses for en meddelelse i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95. Kommissionen har anført dette i sit svarskrift, og det fremgår også af skrivelsens indhold. I skrivelsen henviser Kommissionen til artikel 8. Desuden opfordrer den i overensstemmelse med denne artikel den finske regering til at svare på skrivelsen inden for to måneder og meddeler, at den bilaterale drøftelse, der omhandles i denne artikel, vil finde sted.

41. På grundlag heraf anser jeg meddelelsen af 20. maj 1997 for at være en (skriftlig) meddelelse om resultaterne af undersøgelserne i henhold til artikel 5, stk 2, litra c), i forordning nr. 729/70.

Betydningen af formkrav

42. Hvad angår spørgsmålet om tilsidesættelse af formforskrifter findes der en omfattende praksis fra Domstolen. Domstolen sondrer mellem væsentlige og uvæsentlige formforskrifter. En tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter medfører, at den pågældende retsakt er ugyldig. Domstolen fortolker i denne forbindelse begrebet »væsentlig formforskrift« vidt¹⁴.

43. Domstolen har således beskæftiget sig med Kommissionens forpligtelse til rettidigt at fremsende dokumenter, der skal til høring i Det Stående Byggeudvalg, til medlemsstaterne, efter at man i et konkret tilfælde — hvor dokumenterne var blevet fremsendt for sent — havde undladt at udsætte afstemningen i udvalget på trods

14 — Ifølge Domstolen er en »væsentlig formforskrift« bl.a. begrundelsespligten ved retsakter (dom af 22.3.2001, sag C-177/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 2481, præmis 35), forpligtelsen til høring af Europa-Parlamentet før vedtagelse af lovgivning (dom af 10.6.1997, sag C-392/95, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 3213, præmis 14) og meddelelsespligten i henhold til Rådets direktiv 83/189/EØF af 28.3.1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT L 109, s. 8; dom af 30.4.1996, sag C-194/94, CIA Security International, Sml. I, s. 2201, præmis 48).

af en begæring herom fra en medlemsstat¹⁵. Præmis 31 i den pågældende dom i sagen Tyskland mod Kommissionen lyder således: »Dette krav om fremsendelse son- drer mellem på den ene side medlems- staternes Faste Repræsentationer og på den anden side deres repræsentanter i udvalget, og det forhold, at fristen ikke kan for- kortes, er tilstrækkeligt bevis for viljen til at garantere medlemsstaterne den fornødne tid til at gennemgå de dokumenter, som er særlig komplekse, som nødvendiggør tal- rige kontakter til og diskussioner mellem forskellige administrationer, forelæggelse for sagkyndige på forskellige områder eller forelæggelse for faglige organisationer.« Det skal tilføjes, at de pågældende doku- menter var blevet fremsendt rettidigt på engelsk.

Repræsentation som repræsentanterne i udvalget.

- dokumenternes komplicerede tekniske natur. Dette spiller også en rolle i forbindelse med spørgsmålet, om det er tilladt at anvende en engelsk version.
- formkravets betydning: Det er nødven- digt, at der indrømmes en minimums- frist til at høre forskellige berørte parter.

44. Jeg udleder af den citerede passage i dommen i sagen Tyskland mod Kommis- sionen, at Domstolen anså følgende punk- ter for at være afgørende for, om der foreligger en væsentlig proceduremæssig formforskrift:

- formkravets entydighed. I det pågæl- dende tilfælde gjaldt formkravet — den frist, der skulle overholdes ved fremsendelse af dokumenterne — uden undtagelse.

45. I den foreliggende sag skal Domstolen tage stilling til, hvorvidt kravene til med- delelsen i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 udgør væsentlige formforskrifter. Der er indledningsvis tale om det krav om skriftlighed, der nævnes i bestemmelsen; jeg skal derefter dog også komme ind på, om kravet om at affatte meddelelsen på den pågældende medlems- stats sprog udgør et — væsentligt eller uvæsentligt — formkrav¹⁶.

46. Den finske regering har — især i sin replik — omtalt de formkrav, der i hen-

- formkravets vægt. Dokumenterne skulle fremsendes til såvel Den Faste

16 — Hvis man tilslutter sig den finske regerings holdning (jf. punkt 29 i dette forslag til afgørelse) om, at denne meddelelse er identisk med meddelelsen i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95, så skal meddelelsen også opfylde de betingelser, der er fastsat i artikel 8, stk. 1.

15 — Jf. dom af 10.2.1998, sag C-263/95, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 441, præmis 32.

hold til forordning nr. 729/70 (og forordning nr. 1663/95) stilles til den skriftlige meddelelse. Ifølge regeringen opfylder en fax ikke disse formkrav. En skrivelse på engelsk er heller ikke nok. Efter den finske regerings opfattelse indebærer den fællesskabsretlige regulering et krav på, at disse procedureregler overholdes. Den anser således kravene for at være væsentlige formforskrifter. Kommissionen har, sådan som jeg ser det, den modsatte opfattelse. Ifølge Kommissionen er det ikke dokumentets form, men derimod formålet med underretningen, der er afgørende. Ifølge Kommissionen blev dette formål opnået med skrivelsen af 20. maj 1997. Kommissionen har tilføjet, at en alt for formel håndtering af bestemmelserne ville give medlemsstaterne mulighed for efter eget forgodtbefindende at forsinke Kommissionens indsamling af oplysninger og dermed skade systemet.

47. Begge parter har desuden knyttet en forbindelse til retssikkerhedsprincippet. Ifølge Kommissionen er formålet med fristen på 24 måneder at beskytte retssikkerheden. Kommissionen har efter eget udsagn ikke mulighed for at pålægge medlemsstaterne finansielle korrektioner flere år efter det pågældende regnskabsår, uden at den forudgående underretter dem herom. Kommissionen har desuden påberåbt sig, at den var i god tro. Den finske regering har gjort gældende, at der er en sammenhæng mellem retssikkerhedsprincippet og dens ret til at forlange, at formforskrifterne overholdes. Efter dennes opfattelse kan bekvemmelighed ikke have forrang for retssikkerhedsprincippet.

48. Efter min opfattelse hænger kvalificeringen af formforskrifterne i det foreliggende tilfælde direkte sammen med den særlige karakter, som den skriftlige meddelelse i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 har. På den ene side er meddelelsen forbundet med finansielle følger, som den finske regering bør kunne se omfanget af. Dette kan have betydning for den finske regering, for eksempel i forbindelse med opbygning af henlæggelser, der skal dække de finansielle tab. Regeringen kan desuden bestride, at meddelelsen er korrekt. På den anden side er der tale om en meddelelse vedrørende faktiske omstændigheder i fortiden. Den finske regering kan ikke træffe foranstaltninger med henblik på at begrænse sit finansielle tab, da meddelelsen vedrører udgifter, der allerede er afholdt. Regeringen kan heller ikke træffe foranstaltninger med henblik på at undgå den retsfølge, at meddelelsen afbryder fristen på 24 måneder.

49. Det afgørende er efter min mening, at der er tale om en meddelelse vedrørende faktiske omstændigheder, og at der ikke kan indgives klage angående dens retsfølger. Dette begrænser betydningen af formkrav i forbindelse med meddelelsen. Det er derfor også tvivlsomt, om der i det foreliggende tilfælde — under hensyntagen til de synspunkter, som Domstolen afvejede i sagen Tyskland mod Kommissionen — er tale om væsentlige formforskrifter.

50. Den finske regering skal ganske vist entydigt kunne se, at den meddelelse, der er blevet sendt til regeringen, er en meddelelse i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c). Dette følger efter min mening af retssikkerhedsprincippet. Dette princip kræver i det

foreliggende tilfælde, at reguleringen er klar, og at den berørte part, her den finske regering, kan forudse, at den vil blive anvendt. »Dette krav om en klar retstilstand gælder med særlig styrke, når der er tale om bestemmelser med retsvirkninger af økonomisk art, således at de berørte kan få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der herved pålægges dem«, jf. Domstolens dom i sagen Danmark mod Kommissionen¹⁷. I det foreliggende tilfælde er kravet om klarhed opfyldt. Dette fremgår af, at den finske regering ved skrivelse af 21. juli 1997 svarede på indholdet af skrivelsen af 20. maj 1997, der var blevet sendt til den.

51. Hvad dette punkt angår når jeg derfor frem til den konklusion, at det efter min opfattelse ikke er påvist, at de krav, der stilles til meddelelsen i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, udgør væsentlige formforskrifter, der i tilfælde af manglende overholdelse medfører, at meddelelsen er ugyldig. Kravet om klarhed skal imidlertid være opfyldt, hvilket er tilfældet her.

52. Men selv hvis de pågældende krav måtte skulle anses for at være væsentlige formforskrifter, betyder dette ikke, at medlemsstaten altid kan påberåbe sig dem.

53. Den finske regering omtaler dette spørgsmål i sin replik. Ifølge regeringen tog de finske myndigheder af høflighed på generel vis stilling til Kommissionens informelle kontakt, men dette fratager ikke regeringen retten til at kræve, at procedurereglerne i forbindelse med fastlæggelsen af en retlig betydningsfuld frist overholdes. Den finske regering har således i det væsentlige gjort gældende, at den ikke har mistet retten til at påberåbe sig formkravet, fordi den ikke hele tiden holdt fast ved, at kravet skulle overholdes.

54. I dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen¹⁸ tillagde Domstolen det betydning, at den tyske regering formelt havde begæret afstemningen om de dokumenter, der var blevet fremsendt for sent, udsat. Herved havde den tyske regering på et tidligt tidspunkt rejst indsigelse mod tilsidesættelsen af en væsentlig formforskrift med den konsekvens, at den skade, der opstod som følge af tilsidesættelsen, muligvis kunne begrænses.

55. Både den finske regerings holdning og dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen rejser spørgsmålet, om en medlemsstat er forpligtet til at rejse indsigelse mod en tilsidesættelse af formforskrifter. Kan en medlemsstat i en sag for Domstolen påberåbe sig, at et formkrav er blevet tilsidesat, når den forinden (stiltiende) har accepteret tilsidesættelsen?

17 — Dom af 15.12.1987, sag 348/85, Sml. s. 5225. Domstolen gik i denne sag ud fra fast praksis.

18 — Nævnt ovenfor i fodnote 15. Jf. dommens præmis 26.

56. Efter min opfattelse kan en medlemsstat ikke over for Domstolen påberåbe sig, at Kommissionen har tilsidesat et væsentligt formkrav, når denne forinden har accepteret, da kravet ikke opfyldes. Dette ville være uforeneligt med artikel 10 EF.

57. I den foreliggende sag står det fast, at den finske regering ved skrivelse af 21. juli 1997 tog stilling til indholdet af den skrivelse af 20. maj 1997, der var blevet sendt til regeringen, uden i denne forbindelse at rejse indsigelse mod det forhold, at den ikke havde modtaget dokumentet som brev. Heraf følger, at den finske regering opfattede dokumentet som en skriftlig meddelelse i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70. Regeringen kan så ikke senere ved Domstolen rejse indsigelse med hensyn til den form, den modtog dokumentet i. Hertil kommer, at det kan udledes af det forhold, at den finske regering svarede efter to måneder, at tilsidesættelsen ikke medførte nogen skade for regeringen.

58. Lad mig i denne sammenhæng henvise til, at en anden holdning i en sag som den foreliggende ville kunne føre til det uønskede resultat, at medlemsstaten ville blive belønnet for at have fortiet formfejlen. Hvis den finske regering kort efter den 20. maj 1997 havde gjort Kommissionen opmærksom på, at den med urette ikke havde modtaget meddelelsen pr. brev, så kunne Kommissionen have udbedret denne forøommelse med den retsfølge, at fristen i

henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), ligeledes havde kunnet udløbe kort efter den 20. maj 1997.

59. Endelig er det i den foreliggende sag efter min opfattelse ikke nødvendigt at komme nærmere ind på, hvilke virkninger retssikkerhedsprincippet har. I betragtning af den særlige karakter, som en skriftlig meddelelse efter artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, har, idet den indeholder en meddelelse af faktisk karakter om forhold, der har fundet sted i fortiden, spiller dette princip en meget begrænset rolle. Af retssikkerhedsprincippet følger imidlertid — som jeg har henvist til i punkt 50 — at den finske regering entydigt skal kunne se, at den meddelelse, der blev sendt til regeringen, var en meddelelse i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c).

Kravet om skriftlighed

60. Jeg skal nu som supplement til ovenstående konklusioner drøfte indholdet af det formkrav, som den finske regering har hævdet er blevet tilsidesat.

61. Den finske regering er af den opfattelse, at det ikke er nødvendigt at acceptere en telefax. I sin duplik har Kommissionen reageret på dette. Ifølge Kommissionen kræver fællesskabsretten ikke, at en medlemsstat ud over en telefax også modtager

originalen pr. brev. Det gælder især, at begrebet »skriftlig meddelelse« i artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 ikke kun dækker et brev, og artikel 8 i forordning nr. 1663/95 opstiller overhovedet ikke noget formkrav.

62. Besvarelsen af dette aspekt af spørgsmålet afhænger i første række af fortolkningen af begrebet »skriftlig«. Det skal altså undersøges, om dette begreb betyder »ikke mundtlig« eller forudsætter, at der foreligger et brev eller et andet dokument i papirform. Det afgørende er efter min mening her ligeledes, hvilket formål fællesskabslovgiver vil beskytte ved at kræve skriftlighed.

63. Inden jeg kommer til selve besvarelsen, vil jeg gerne gøre opmærksom på den betydning — og voksende accept — andre kommunikationsmidler end breve har fået i retsforhold. Jeg skal blot erindre om, at brugen af e-mail på det tidspunkt, hvor den nuværende ordlyd af artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 blev affattet, nemlig i 1995, endnu ikke var noget almindeligt udbredt fænomen, der blev tillagt retslydighed.

64. Fællesskabsretten anerkender derimod nu — bl.a. i direktiver vedrørende elektro-

niske signaturer og elektronisk handel¹⁹ — inden for mange områder, at den elektroniske kommunikation er en kommunikationsform, der har samme værdi som den traditionelle kommunikation på papir.

65. Elektronisk kommunikation får også større og større betydning i retsforhold mellem Kommissionen og medlemsstaterne. I procedurer som den foreliggende er det i hvert fald typisk med en forlods kundgørelse, hvori Kommissionen forlods bekendtgør indholdet af en formel skrivelse ved en fax eller e-mail med identisk indhold, hvorved medlemsstaten får længere tid til at svare på skrivelser. Desuden anvendes der også fax og e-mail ved den hyppige korrespondance mellem medlemsstaten og Kommissionen i forbindelse med samarbejdet ved regnskabsafslutningen for EUGFL, Garantisektionen.

66. Domstolen anerkender også — i begrænset omfang — anvendelse af fax og e-mail ved procesførelsen. Sagens parter kan meddele, at de er indforstået med, at indlæg forkyndes pr. fax eller e-mail. Indlæg kan dog fortsat udelukkende indgives pr. traditionel post²⁰.

19 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/93/EF af 13.12.1999 om en fællesskabsramme for elektroniske signaturer (EFT L 13, s. 12) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/31/EF af 8.6.2000 om visse retlige aspekter af informationssamfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked (»direktivet om elektronisk handel«) (EFT L 178, s. 1).

20 — Jf. vejledningen for advokater, punkt B 4.

67. På den anden side er Domstolen undertiden tilbageholdende med at anerkende, at informationer, der er fremsendt pr. telefax, har samme værdi som originaldokumenterne på papir. I sin dom i sagen *Nederlandene mod Kommissionen*²¹ afviste Domstolen således for nylig, at der kunne anvendes betalingserklæringer pr. telefax i forbindelse med de udgifter, der skal finansieres af EUGFL, og gjorde dette som følge af den risiko for bedrageri, der var forbundet dermed: »Det må derfor konstateres, at de nederlandske myndigheders praksis, der gik ud på at acceptere en meddelelse pr. fax, ikke er forenelig med denne bestemmelse²². Den indebar en risiko for fejlagtig udbetaling af støttebeløb, idet den gav den pågældende erhvervsdrivende mulighed for, efter at der var konstateret en urigtighed under en toldkontrol foretaget på grundlag af en fax, at indgive en anden angivelse med de korrekte oplysninger«. Efter min opfattelse skyldes Domstolens tilbageholdenhed i dette tilfælde det særlige formål med kravet om skriftlighed — nemlig forhindring af bedrageri — og betyder ikke, at elektronisk kommunikation som sådan afvises.

68. Jeg skal nu komme til selve besvarelsen af spørgsmålet, som jeg således foretager set ud fra det forhold, at brugen af elektroniske kommunikationsmidler som fax og e-mail i retsforhold stiger meget og i vidt omfang accepteres.

21 — Dom af 6.3.2001, sag C-278/98, Sml. I, s. 1501, præmis 68 ff.

22 — Der er tale om artikel 25 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27.11.1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 351, s. 1).

69. Skriftlighed forlanges normalt, fordi den giver de berørte parter visse former for sikkerhed. Pligten til at affatte et dokument skriftligt har til formål at beskytte parterne, idet den giver mulighed for at fastslå dokumentets ægthed og indhold og tidspunktet for affattelsen. Undertiden — men dog ikke i dette tilfælde — har skriftlighed en yderligere funktion, nemlig at forhindre svig²³ eller beskytte den økonomisk set svageste kontrahent eller tredjemand. Hvad angår sidstnævnte synspunkt må der henvises til, at korrespondancen mellem Kommissionen og medlemsstaten i det foreliggende tilfælde ikke er offentlig, og at tredjemand derfor ikke kan udlede nogen rettigheder af den. Kravet om skriftlighed har i det foreliggende tilfælde alene til formål at fungere som bevissikring i forholdet mellem Kommissionen og medlemsstaten.

70. Spørgsmålet er derfor, om denne funktion ikke kan opfyldes lige så godt på grundlag af et dokument, der fremsendes på elektronisk vis. Jeg kan ikke se, hvorfor dette ikke skulle være tilfældet. Et dokumentets ægthed og indhold og tidspunktet for affattelsen kan normalt også udledes af et dokument, der er fremsendt på elektronisk vis. Et dokument, der er fremsendt på elektronisk vis, giver ganske vist ikke nogen absolut sikkerhed i så henseende, men dette gælder også for traditionelle breves vedkommende.

71. På grundlag af det ovenfor anførte mener jeg, at den skriftlige meddelelse, der omhandles i artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, som sådan også kan gives på elektronisk vis.

23 — Jf. punkt 67 i dette forslag til afgørelse.

Bedømmelse

72. Jeg når til den konklusion, at det dokument, der indgik pr. telex og/eller fax til den finske regering den 20. maj 1997, skal anses for at være en skriftlig meddelelse i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70. Denne skriftlige meddelelse er efter min opfattelse ikke identisk med meddelelsen i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95. Selv hvis man måtte anse fremsendelsen pr. telex og/eller fax for at være en tilsidesættelse af et væsentligt formkrav, kan den finske regering ikke påberåbe sig for Domstolen, at meddelelsen ikke blev sendt til regeringen pr. brev. Den finske regering har nemlig ikke tidligere modsat sig denne form for fremsendelse. Desuden kan en »skriftlig« meddelelse også fremsendes på elektronisk vis. Klagepunktet bør derfor afvises.

D — *Subsidier undersøgelse*

Sproget

73. Hvis Domstolen ikke måtte dele min opfattelse og når til den konklusion, at meddelelsen af 20. maj 1997 ikke opfylder de opstillede krav, så er spørgsmålet, om

den i henhold til forordning nr. 729/70 kan affattes på engelsk²⁴ i stedet for på medlemsstatens sprog.

74. Den finske regering har henvist til Rådets forordning nr. 1 af 15. april 1958 om den ordning, der skal gælde for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab på det sproglige område af 15. april 1958²⁵, som affattet på grundlag af Østrigs, Finlands og Sveriges tiltrædelse af Fællesskabet. Denne forordnings artikel 3 bestemmer, at »[d]okumenter, som en fællesskabsinstitution retter til en medlemsstat eller til en person, der er undergivet en medlemsstats jurisdiktion, skal affattes på denne stats sprog«.

75. Kommissionen har derimod — under sit subsidiære forsvar — gjort gældende, at der skal tages hensyn til den engelske version af skrivelsen af 17. september 1998 og de bilag af 10. juli 1998, der er affattet på engelsk. Den finske regering kan ganske vist officielt forlange, at den får tilsendt bilagene på finsk. Der er imidlertid opstået en administrativ praksis, hvorefter Kommissionen — i forbindelse med dens kontakt til det finske ministerium for land- og skovbrug — i første omgang sender et dokument på engelsk og først senere sender en finsk oversættelse, nemlig så snart en sådan foreligger. De finske myndigheder har altid accepteret denne fremgangsmåde. Under retsmødet har Kommissionen gjort gældende, at den var i god tro.

24 — Min redegørelse i dette afsnit af forslaget hvad angår engelsk har naturligvis ikke samme betydning, når der er tale om korrespondance med Det Forenede Kongerige eller Irland.

25 — EFT 1952-1958, s. 59.

76. I sin dom i sagen Tyskland mod Kommissionen²⁶ fortolkede Domstolen artikel 3 i Rådets forordning nr. 1 strengt. Den anså Kommissionens fremsendelse af dokumenter på engelsk til tyske myndigheder for at være utilstrækkelig. Som allerede nævnt i punkt 44 i dette forslag til afgørelse var der tale om tekniske dokumenter, der skulle danne grundlag for Det Stående Byggeudvalgs beslutning.

77. Efter min opfattelse skal Domstolens strenge fortolkning ses i lyset af dokumenternes særlige karakter. Der var tale om tekniske dokumenter, som skulle danne grundlag for, at der kunne træffes en beslutning. Generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer fastslog i denne forbindelse følgende: »Kommissionen kan muligvis som en selvfølge gå ud fra, at embedsmændene i Tysklands Faste Repræsentation behersker engelsk, men man ville efter min mening gå for langt, hvis man også fremsatte en sådan formodning vedrørende de to repræsentanter fra dette land i udvalget og altså udvidede formodningen til at omfatte de sagkyndige«²⁷. Uanset hvordan det måtte forholde sig, var det i hvert fald nødvendigt, at medlemsstatens myndigheder kunne drøfte de pågældende dokumenter i deres eget land med de interesserede parter, både dem inden for staten og private parter. I denne forbindelse var det nødvendigt, at myndighederne rettidigt rådede over dokumenterne på tysk.

78. Rettens dom i Kik-sagen²⁸, der blev afsagt for nylig, giver holdepunkter for at

foretage en mere snæver fortolkning af Rådets forordning nr. 1. I denne dom udtalte Retten, at det i visse sager er muligt ved valg af sprog at vælge et sprog, der er vidt udbredt i Det Europæiske Fællesskab. Denne sag drejede sig om sprogordningen ved Kontoret for Harmonisering i det Indre Marked (Varemærker og Design). I henhold til sprogordningen finder en del af kommunikationen sted på tysk, engelsk, fransk, spansk eller italiensk. Domstolen afviste også anbringendet om, at der var sket en forskelsbehandling af en statsborger i en medlemsstat, hvor der tales et andet sprog.

79. Efter min opfattelse medfører fremsendelsen af dokumenter på engelsk ikke altid, at disse er ugyldige, fordi der er sket en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter. Medlemsstaten har ganske vist krav på, at dokumenter fremsendes på statens eget sprog. Hvis medlemsstaten vil påberåbe sig denne ret, skal den imidlertid i givet fald henlede Kommissionens opmærksomhed på, at den ikke vil nøjes med den engelske affattelse. Efter min mening er det i modstrid med samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaten, hvis medlemsstaten først påberåber sig, at der mangler en affattelse på det rigtige sprog, over for Domstolen. Som det fremgår af punkt 56 i dette forslag til afgørelse, medfører en sådan adfærd fra en medlemsstat i hvert fald et spændingsforhold til artikel 10 EF.

80. Det foreliggende tilfælde drejer sig om en ret speciel situation. Jeg har forstået

26 — Jf. omtalen af denne dom i punkt 43 ff. i dette forslag til afgørelse.

27 — Jf. punkt 16 i omtalte forslag til afgørelse (Sml. 1998 I, s. 443). Der er tale om sagkyndige, som medlemsstaternes embedsmænd kan tage med til udvalgs møderne.

28 — Dom af 12.7.2001, sag T-120/99, Sml. II, s. 2235, især præmis 58 ff.

Kommissionen således, at parterne er enige om, at den 10. juli 1998, hvor det engelske dokument blev fremsendt, ikke er afgørende. Skrivelsen var blot en forlods bekendtgørelse af skrivelsen af 17. september 1998. Efter Kommissionens opfattelse er det afgørende således skrivelsen på finsk af 17. september 1998, også selv om bilagene ikke var vedlagt denne. Den finske regering havde imidlertid forinden allerede modtaget bilagene på engelsk. Den finske regering har derimod tillagt det afgørende vægt, at bilagene på finsk manglede. Regeringen gør Kommissionen opmærksom på dette, og den 11. december 1998 fremsender Kommissionen endelig bilagene. Disse bilag fremsendes sammen med et følgebrev, der gengiver det sidste afsnit af den tidligere skrivelse og således på ny fastsætter fristen i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70²⁹.

81. Jeg når til den konklusion, at man under de foreliggende — særlige — omstændigheder hverken kan anse skrivelsen på engelsk af 10. juli 1998 eller skrivelsen på finsk af 17. september 1998 for at være en skriftlig meddelelse i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70. Jeg begrundet dette med Kommissionens holdning og/eller adfærd:

— Ifølge Kommissionen selv er den engelske skrivelse af 10. juli 1998 blot en forlods bekendtgørelse af skrivelsen på finsk.

— I og med at Kommissionen i sit følgebrev af 11. december 1998, der var vedlagt bilagene, gengiver det sidste afsnit af skrivelsen af 17. september 1998, fratager den skrivelsen af 17. september 1998 enhver form for retsgyldighed.

Tidspunktet for meddelelsen

82. For det tilfælde, at Domstolen deler min opfattelse af, at hverken skrivelsen på engelsk af 10. juli 1998 eller skrivelsen på finsk af 17. september 1998 kan anses for en skriftlig meddelelse i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, skal jeg kort komme ind på spørgsmålet om, hvornår skrivelsen af 11. december 1998 blev modtaget.

83. Hvad angår skrivelsen af 11. december 1998 har Kommissionen henvist til, at modtagelsesdatoen er den 14. december, hvor skrivelsen indgik til Den Faste Repræsentation, og ikke den 22. december, hvor den indgik til ministeriet i Helsinki. Den har i denne forbindelse henvist til den almindelige praksis, hvorefter originale meddelelser altid rettes til Den Faste Repræsentation. Andre udfærdigelser, der sendes til nationale myndigheder, har blot

29 — O.a.: Der er formentlig tale om forordning nr. 1663/95.

til formål at bekræfte de originale meddelelser. Under retsmødet har Kommissionen præciseret, at der var tale om to ligeværdige affattelser, og at skrivelsen til Den Faste Repræsentation ikke kan anses for en kopi.

hvilken dato der skal tages hensyn til i forbindelse med proceduren for regnskabsafslutningen.

84. Den finske regering har anerkendt, at Den Faste Repræsentation modtog en kopi den 14. december 1998. Originalen var imidlertid rettet til Ministeriet for Land- og Skovbrug i Helsinki og indgik dér den 22. december 1998. Ifølge regeringen er det den dato, hvor originalen modtages, der er afgørende.

86. Hvis Domstolen følger den finske regerings argument om, at det afgørende er den dato, hvor skrivelsen indgår til ministeriet i Helsinki, og ikke den dato, hvor den indgår til Den Faste Repræsentation, ville dette muligvis foranledige Kommissionen til for fremtiden at undlade at sende nogen eksemplarer direkte til de berørte myndigheder i hovedstaden, og dette ville have en uheldig indflydelse på samarbejdet.

87. Følgelig skal skrivelsen af 11. december 1998 anses for at være indgået til den finske regering den 14. december 1998.

85. Jeg henviser til, at det er normal praksis, at officiel korrespondance mellem Kommissionen og medlemsstaterne afvikles gennem De Faste Repræsentationer i Bruxelles. Det er derfor den dato, hvor dokumentet indgår til Den Faste Repræsentation, der er afgørende. Fra dette tidspunkt er det medlemsstatens interne anliggende at informere de berørte myndigheder i hovedstaden. At Kommissionen, som det er sket i det foreliggende tilfælde, desuden har sendt en kopi til Ministeriet for Land- og Skovbrug i Helsinki, er i overensstemmelse med ånden i samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne i forbindelse med regnskabsafslutningen for EUGFL, Garantisektionen. Det har ikke nogen indflydelse på,

Subsidiær bedømmelse

88. Alt dette får mig til at drage følgende subsidiære konklusion: Hvis Domstolen ikke følger min holdning om, at meddelelsen af 20. maj 1997 opfylder de opstillede krav, foreslår jeg Domstolen at tage sagsøgerens påstand til følge, dog således at fristen på 24 måneder udløb den 14. december.

V — Forslag til afgørelse

89. På grundlag af alle disse forhold foreslår jeg Domstolen at frifinde Kommissionen og i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, tilpligte Republikken Finland at betale sagens omkostninger.