

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. KOKOTT

fremSAT den 15. april 2010¹

I – Indledning

1. I den foreliggende traktatbrudssag gør Kommissionen gældende, at Den Italienske Republik har tilsidesat artikel 10 EF, artikel 8 i afgørelse 2000/597/EF, Euratom² og flere bestemmelser i forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000³, fordi den ikke har stillet bestemte egne indtægter til rådighed for Kommissionen. Disse egne indtægter udgøres af told på indførsel af aluminiumsbløkke, som de kompetente toldembedsmænd åbenbart retsstridigt fritog for told.

2. Sagen kræver derfor en undersøgelse af begrebet force majeure, som Italien påberåber sig for at retfærdiggøre denne adfærd. Herudover er der rejst det spørgsmål, på

hvilket tidspunkt egne indtægter, der er bogført i B-regnskabet, skal stilles til rådighed.

3. Da det kun er Forbundsrepublikken Tyskland, der har intervenseret til støtte for Den Italienske Republik, der har bragt dette punkt op, må det også undersøges, om en intervenient kan fremsætte andre anbringender og argumenter end den egentlige part.

II – Retsforskrifter

4. Ifølge artikel 8 i afgørelse 2000/597 skal medlemsstaterne opkræve de egne indtægter og stille dem til Kommissionens rådighed.

5. I henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1150/2000 opstår der en fordring for Fællesskaberne på de egne indtægter, »når toldbestemmelsernes betingelser om bogføring af

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Rådets afgørelse af 29.9.2000 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter (EFT L 253, s. 42).

3 — Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000 af 22.5.2000 om gennemførelse af afgørelse 94/728/EF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter (EFT L 130, s. 1).

fordringen er opfyldt, og beløbet er meddelt debitor«. I henhold til stk. 2 anses den i stk. 1 omhandlede fastlæggelse for at have fundet sted på den i toldbestemmelserne fastsatte bogføringsdato.

6. Artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 1150/2000 lyder:

»3) a) De i henhold til artikel 2 konstaterede fordringer opføres, med forbehold af litra b), i regnskabet senest den første arbejdsdag efter den 19. i den anden måned efter den måned, i hvilken fordringen blev konstateret.

b) De fordringer, der er konstateret, men ikke opført i det regnskab, der er omhandlet i litra a), fordi de endnu ikke er indgået, og der ikke er stillet sikkerhed, opføres inden for den i litra a) fastsatte frist i et særskilt regnskab. Medlemsstaterne kan benytte samme fremgangsmåde, når fordringer, der er konstateret og dækket af garantier, anfægtes og forventes at blive ændret som følge af de opståede uoverensstemmelser.

[...]«

7. Artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1150/2000 bestemmer:

»1. Efter fradrag af 10% i opkrævningsomkostninger, jf. artikel 2, stk. 3, i afgørelse 94/728/EF, Euratom, foretages den i artikel 2, stk. 1, litra a) og b), i nævnte afgørelse omhandlede kreditering senest den første arbejdsdag efter den 19. i den anden måned efter den måned, i hvilken fordringen blev fastlagt i henhold til artikel 2 i nærværende forordning.

For de fordringer, som er opført i det særskilte regnskab i henhold til artikel 6, stk. 3, litra b), skal krediteringen dog foretages senest den første arbejdsdag efter den 19. i den anden måned efter den måned, i hvilken fordringen er indgået.«

8. Artikel 17, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1150/2000 lyder:

»1. Medlemsstaterne skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for, at de beløb, som svarer til de i henhold til artikel 2 konstaterede fordringer, stilles til Kommissionens rådighed efter de i denne forordning indeholdte regler.

2. Medlemsstaterne er kun fritaget for at stille beløb svarende til de konstaterede fordringer til Kommissionens rådighed, såfremt

disse beløb ikke har kunnet inddrives på grund af force majeure. Medlemsstaterne kan i øvrigt i visse tilfælde undlade at stille disse beløb til Kommissionens rådighed, når det efter en dybtgående undersøgelse af alle relevante oplysninger om det pågældende tilfælde viser sig, at det definitivt er umuligt at foretage inddrivelsen af grunde, som ikke kan tilskrives dem. [...]«

9. Forordning nr. 1150/2000 blev ændret ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2028/2004 af 16. november 2004⁴. Forordning nr. 2028/2004 trådte i kraft den 28. november 2004. Herved blev artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 1150/2000 erstattet af følgende tekst:

»2. Medlemsstaterne fritages for at overdrage Kommissionen beløb svarende til fastlagte fordringer, der viser sig uinddrivelige:

- a) enten på grund af force majeure
- b) eller af andre grunde, som ikke kan tilskrives dem.

Fastlagte fordringer erklæres for uinddrivelige ved afgørelse truffet af den kompetente

4 — Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2028/2004 af 16.11.2004 om ændring af forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000 om gennemførelse af afgørelse 94/728/EF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter (EUT L 352, s. 1).

administrative myndighed, der fastslår, at beløbet ikke kan inddrives.

Fastlagte fordringer anses for uinddrivelige senest fem år efter den dato, hvor beløbet er fastlagt i overensstemmelse med artikel 2, eller – i tilfælde af administrativ eller retlig anke – efter meddelelse, notifikation eller offentliggørelse af den endelige afgørelse. [...]

Beløb, der er erklæret eller anses for uinddrivelige, slettes definitivt i det særskilte regnskab, der er omhandlet i artikel 6, stk. 3, litra b). De slettede beløb anføres i et bilag til den kvartalsopgørelse, der er omhandlet i stk. 4, litra b), i samme artikel, og eventuelt i den kvartalsopgørelse, der er omhandlet i stk. 5 i samme artikel.«

III – Faktiske omstændigheder

10. Det fremgår af en intern revisionsberetning fra de italienske myndigheder, at Direzione Compartimentale delle Dogane per le Regioni Puglia e Basilicata (direktionen for toldregion Apulien og Basilicata) ved

toldkontoret i Taranto den 27. februar 1997 og den 14. maj 2002 gav to virksomheder en række tilladelser til at oprette to private toldoplæg af type C med henblik på forarbejdning af aluminiumsblokke (toldposition 7601 – toldsats 6%) til aluminiumsaffald (toldposition 7602 – fri) under toldtilsyn.

har ikke indbetalt de pågældende egne indtægter til Unionen.

IV – Den administrative procedure og parternes påstande

11. Ifølge revisionsberetningen var disse tilladelser, som forvaltningen havde meddelt, klart i strid med Unionens (tidligere Fællesskabets) toldregler, og førte til, at den tilsvarende told i årene 1997 til 2002 hverken var blevet fastlagt eller opkrævet. På grundlag af oplysninger fra de italienske myndigheder antog Kommissionen, at de mistede indtægter androg 22 730 818,35 EUR.

13. Under den administrative fase, der er forløbet forskriftsmæssigt, har Kommissionen over for Den Italienske Republik gjort gældende, at den med urette har afvist at stille de egne indtægter, der er opstået i den foran nævnte sammenhæng, til rådighed for Kommissionen. Da Kommissionen ikke fandt Den Italienske Republiks argumentation herimod for overbevisende, har den den 21. juli 2008 anlagt nærværende sag med følgende påstande:

12. Den 4. december 2002 tilbagekaldte myndighederne de meddelte tilladelser, hvilket på et senere tidspunkt førte til fastlæggelse af toldskylden. Myndighederne indførte i månederne marts til juli 2003 beløbene i B-regnskabet. Der er indledt straffesag mod de ansvarlige for virksomhederne og de toldembedsmænd, der udstedte tilladelse. Toldskylden er endnu ikke berigtiget, og Italien

- Det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10 EF, artikel 8 i Rådets afgørelse 2000/597/EF, Euratom af 29. september 2000 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter samt artikel 2, 6, 10, 11 og 17 i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000 af 22. maj 2000 om gennemførelse af afgørelse 94/728/EF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter, idet den har nægtet at stille egne indtægter svarende til den toldmæssige forpligtelse

afledt af, at den lokale toldmyndighed for Puglia og Basilicata i Bari udstedte ulovlige tilladelser til i Taranto at oprette og drive toldlagre af type C efterfulgt af bevillinger til forarbejdning under toldkontrol og aktiv forædling, indtil tilladelse blev tilbagekaldt den 4. december 2002, til rådighed for Kommissionen.

- Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

14. Den Italienske Republik har påstået sig frifundet.

15. Ved kendelse af 3. december 2008 har Domstolen tilladt Forbundsrepublikken Tyskland at intervenere til støtte for Den Italienske Republiks påstande.

V – Retlig bedømmelse

16. Der er mellem parterne enighed om, at de meddelte toldfritagelser er i strid med de toldretlige bestemmelser, og at der derfor retsstridigt ikke er blevet opkrævet told med det beløb, som Kommissionen gør gældende.

Genstanden for nærværende sag er derfor alene, om og i givet fald hvornår Den Italienske Republik skal stille disse beløb til rådighed for Kommissionen.

17. Medlemsstaterne har pligt til at fastslå en fordring for Fællesskabet på egne indtægter, når deres toldmyndigheder har de nødvendige oplysninger og følgelig er i stand til at beregne afgiftsbeløbet vedrørende en toldskyld og fastslå, hvem der er debitor⁵. Heraf følger den principielle forpligtelse til at overføre de tilsvarende egne indtægter til Unionen i henhold til artikel 10 i forordning nr. 1150/2000.

18. Det er Kommissionens opfattelse, at det herved er de enkelte aluminiumsimporter fra 1997 til 2002, der skal lægges til grund, og at Den Italienske Republik for længst skulle have indbetalt den tilsvarende told til Unionen.

19. Den Italienske Republik derimod ser sig ikke forpligtet til at stille toldbeløbene til rådighed, da den anfører, at de ikke har kunnet opkræves på grund af force majeure. Italien støtter sig herved på artikel 17 i forordning nr. 1150/2000⁶.

5 — Domstolens dom af 18.10.2007, sag C-19/05, Kommission mod Danmark, Sml. I, s. 8597.

6 — Bestemmelsen fritager såvel i sin oprindelige affattelse som i affattelsen efter forordning nr. 2028/2004 medlemsstaterne for deres forpligtelse til at stille beløb, svarende til de konstaterede fordringer til rådighed, såfremt de på grund af force majeure eller af »grunde, som ikke kan tilskrives dem,« ikke kan inddrives (således den oprindelige affattelse) eller ikke kan inddrives »af andre grunde, som ikke kan tilskrives dem« (efter affattelsen ved forordning nr. 2028/2004).

A – *Anbringendet om force majeure*

20. Italien har anført to argumenter til støtte for, at der foreligger force majeure og en heraf følgende fritagelse for pligten til at overføre de egne indtægter til Unionen. For det første havde de pågældende toldembedsmænd handlet under dække i ledtog med importvirksomhederne, og for det andet besværliggjorde de af toldembedsmændene udstedte tilladelser en konstatering af uregelmæssighederne i en sådan grad, at de ikke havde kunnet opdages ved en normal kontrol.

1. Om begrebet force majeure

21. Domstolen har indtil nu ikke nærmere fortolket begrebet force majeure i artikel 17 i forordning nr. 1150/2000. Der findes dog domme, der fortolker begrebet i sammenhæng med andre bestemmelser. Domstolen har gentagne gange henvist til, at begrebet ikke nødvendigvis har det samme indhold inden for de forskellige områder af unionsretten,

hvor det anvendes, idet begrebet skal fastlægges i den juridiske sammenhæng, hvori det får betydning⁷. Domstolen vælger dog en generel definition som udgangspunkt for hver enkelt undersøgelse, som skal gælde, bortset fra de særlige omstændigheder på det område, på hvilket den skal anvendes⁸.

22. Derfor vil jeg først redegøre for Domstolens retspraksis på andre retsområder og derpå undersøge, om denne retspraksis kan anvendes uændret på forordning nr. 1150/2000, eller om det er nødvendigt med tilpasninger.

a) Domstolens retspraksis på andre områder.

23. Hovedparten af nævnte retspraksis vedrørende force majeure handler om de fælles markedsordninger på landbrugsområdet. Også inden for rammerne af retspraksis vedrørende artikel 45 i statuten for Domstolen har Domstolen dog allerede haft lejlighed til at træffe afgørelse om begrebets fortolkning.

7 — Domstolens dom af 7.12.1993, sag C-12/92, Huygen m.fl., Sml. I, s. 6381, præmis 30, og Domstolens dom af 29.9.1998, sag C-263/97, First City Trading m.fl., Sml. I, s. 5537, præmis 41.

8 — Kendelse af 5.3.1993, sag C-102/92, Ferriere Acciaierie Sarde mod Kommissionen, Sml. I, s. 801, præmis 20.

24. I henhold hertil omfatter det unionsretlige begreb force majeure, henholdsvis begrebet hændelig, kun sådanne begivenheder, der er usædvanlige og uforudsigelige, som den, der påberåber sig dem, ikke kunne have nogen indflydelse på, og som vedkommende ikke havde mulighed for at afværge, heller ikke ved den størst mulige påpasselighed⁹. Heraf følger, at begrebet force majeure omfatter dels et objektivt element, dels et subjektivt element, hvorved det første vedrører usædvanlige omstændigheder, som den berørte ikke har indflydelse på, og hvorved det sidste hænger sammen med den berørtes pligt til at træffe egnede foranstaltninger med henblik på at undgå konsekvenserne af de usædvanlige begivenheder, idet det dog ikke kræves, at den berørte træffer urimeligt belastende foranstaltninger¹⁰.

og årsagen til den manglende opkrævning lå således ikke uden for Den Italienske Republiks indflydelse. Endvidere havde Den Italienske Republik kunnet forhindre svindlerierne ved effektive kontrolmekanismer.

26. Kravet om en udefra kommende årsag til den begivenhed, hvormed force majeure har manifesteret sig, er ikke opfyldt i dette tilfælde. Det er ubestridt, at tilladelserne til at oprette de private toldoplæg samt til at forarbejde de toldpligtige aluminiumsblokke til toldfrit aluminiumsaffald blev udstedt af den herfor kompetente myndighed, Direzione Compartimentale delle Dogane per le Regioni Puglia e Basilicata.

b) Anvendelse på den foreliggende sag

25. På denne baggrund må det afvises, at der er tale om force majeure i den foreliggende sag. Den Italienske Republik kan ikke påberåbe sig force majeure, fordi det var dens egne embedsmænd, der ved meddelelse af ulovlige tilladelser forhindrede opkrævning af tolden,

27. Toldembedsmændene handlede under udøvelsen af deres opgaver, og Den Italienske Republik må derfor hæfte for de retlige konsekvenser af deres handlinger. Da årsagen til den manglende opkrævning af told var begivenheder, som Den Italienske Republik havde indflydelse på, kan Italien ikke påberåbe sig force majeure.

⁹ — Fast retspraksis, jf. eksempelvis Domstolens dom af 5.2.1987, sag 145/85, Denkvit, Sml. s. 565, præmis 11, og af 7.12.1993, sag C-12/92, Huygen, Sml. I, s. 6381, præmis 31, samt domme af 5.10.2006, sag C-105/02, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 9659, præmis 89, og sag C-377/03, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 9733, præmis 95.

¹⁰ — Dom af 15.12.1994, sag C-195/91, Bayer med Kommissionen, Sml. I, s. 5619, præmis 32, og kendelse af 18.1.2005, sag C-325/03 P, Zuazaga mod KHIM, Sml. I, s. 403, præmis 25.

28. Den sagsøgte medlemsstat mener, at den ikke bør bære de finansielle følger af sine embedsmænds forvaltningsakter, såfremt disse har pådraget sig straf. Derfor er det

nødvendigt at afvente udfaldet af straffesagen og den civilretlige regresssag for at kunne afklare spørgsmålet om embedsmændenes hæftelse.

frihedsrettigheder, der forårsages af dens embedsmænd på ethvert niveau, også selv om de handler uden bemyndigelse, ja endog hvis de overskrider deres bemyndigelse eller handler mod ordre¹².

29. Inden for rammerne af en traktatbruds-sag kan en medlemsstat imidlertid ikke undskyldte sig med, at dens embedsmænds adfærd ikke kan tilregnes den. Herved må det først gøres klart, at i denne sag er det endnu ikke ved en retskraftig retsafgørelse fastslået, at de omhandlede embedsmænd har udvist en strafbar adfærd, da de pågældende sager stadig verserer. Selv om det fastslås, at embedsmændene har udvist en strafbar adfærd, betyder dette imidlertid ikke, at deres adfærd ikke længere kan tilregnes staten.

31. Endelig kan Italien heller ikke hævde, at der ikke foreligger force majeure, fordi uregelmæssighederne ikke var blevet opdaget ved normale kontrolforanstaltninger, men først efter en klage fra en konkurrerende virksomhed. Da årsagen til den manglende toldoprævning i første række findes i Den Italienske Republiks ansvarsområde, er det ikke mere afgørende, hvilke konkrete foranstaltninger der havde eller ikke havde kunnet forhindre den foreliggende svindel.

30. En sådan tilregning er i overensstemmelse med Folkeretskommissionens udkast til staters ansvar for handlinger, der er i strid med folkeretten¹¹. Ligeledes har Den Europæiske Menneskerettighedskommission og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fastslået, at staten tilregnes overtrædelser af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende

32. I øvrigt er det også uforståeligt, hvorfor det foreliggende tilfælde ikke havde kunnet undgås ved effektive interne kontrolforanstaltninger eller i det mindste straks eller kort tid efter overtrædelserne. Det er herved for så vidt uden betydning, at det først var en ekstern klage fra en anden virksomhed, der førte til opdagelsen. Klagen var nemlig i første række kun anledningen til, at staten påbegyndte en efterforskning, som den under alle omstændigheder havde pligt til inden for

11 — Jf. artikel 7 (Excess of authority or contravention of instructions) i Folkeretskommissionens udkast om staters ansvar for handlinger, der er i strid med folkeretten: »The conduct of an organ of a State or of a person or entity empowered to exercise elements of the governmental authority shall be considered an act of the State under international law if the organ, person or entity acts in that capacity, even if it exceeds its authority or contravenes instructions.«

12 — Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fulgte Den Europæiske Menneskerettighedskommission i sagen (jf. dom af 18.1.1978, sag nr. 5310/71, Irland mod Det Forenede Kongerige, serie A, nr. 25, præmis 159) og bekræftede 1999 udtrykkeligt den holdning, den daværende Europæiske Menneskerettighedskommission indtog (jf. dom af 28.10.1999, sag nr. 28396/95, Wille mod Liechtenstein, Reports of Judgments and Decisions 1999-VII, præmis. 46).

rammerne af sin tilsynspligt, der følger direkte af unionsretten.

33. Forudsætningerne for at anvende Domstolens generelle definition af force majeure er således ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde.

c) Tilpasning af definitionen med henblik på den norm, der er genstand for tvisten

34. Forordning nr. 1150/2000 indeholder ingen henvisning til noget særligt retsordenende indhold af begrebet force majeure, der afviger fra begrebets generelle definition. Tværtimod taler indholdet af og formålet med reglerne om opkrævning af Fællesskabets egne indtægter for at anvende den anførte generelle definition uden ændringer.

35. Stabiliteten i Unionens finansieringsystem gør det nødvendigt, at reglerne for fastlæggelse, opkrævning og tilrådighedsstillelse af egne indtægter nøje overholdes. En medlemsstat, der ikke følger reglerne, skader de andre medlemsstater, der må sørge for at udligne dette tab, hvorved den handler i strid med sin pligt til solidarisk finansiering af Unionen.

36. Den almindelige forståelse af begrebet force majeure sætter de grænser, der af hensyn til at sikre stabiliteten i Unionens finansieringsystem må gælde for en medlemsstats muligheder for ikke at indbetale told under henvisning til force majeure. Der er i øjeblikket ikke grundlag for nogen videre begrebsforståelse.

B – Virkningerne af, at de fastlagte fordringer indføres i det særskilte regnskab

37. Forbundsrepublikken Tyskland har som intervenient til støtte for Italien anført, at på det tidspunkt, der i al fald i denne sag er afgørende (den frist, der var angivet i den begrundede udtalelse), havde Kommissionen (endnu) ikke noget krav på at få stillet de egne indtægter til rådighed. Denne indsigelse har den Italienske Republik ikke selv anført i svarskriftet.

38. Efter den tyske regerings opfattelse er der i artikel 17 i forordning nr. 1150/2000, som ændret ved forordning nr. 2028/2004, hjemmel til, at Italien kan beholde de omstridte beløb, der i 2003 blev indført i »B-regnskabet«, i

hele varigheden af den der omhandlede fem-årsfrist, dvs. til i hvert fald juli 2008. Kommissionens fordring forfalder således tidligst efter fristens udløb i 2008. Da den frist, der blev fastsat i den begrundede udtalelse for konstateringen af traktatbrud, allerede udløb i december 2007¹³, forelå der altså ikke noget traktatbrud på det relevante tidspunkt.

39. Denne indsigelse fra intervenienten kræver, at der forudgående må tages stilling til to spørgsmål: for det første, om en intervenient må bringe et retligt synspunkt ind i debatten, når den part, intervenienten støtter, ikke selv har gjort dette synspunkt gældende; og for det andet, om forordning nr. 2028/2004 kan finde anvendelse på toldskyld, der blev fastlagt, før den trådte i kraft.

1. Det tilladelige omfang af interventionen

40. Det må først afgøres, i hvilket omfang en intervenient inden for rammerne af sin

13 — Efter fast retspraksis skal spørgsmålet, om der foreligger traktatbrud, bedømmes ud fra den situation, i hvilken medlemsstaten befandt sig ved udløbet af den frist, der er anført i den begrundede udtalelse; Domstolen kan ikke tage hensyn til senere indtrufne ændringer: se herved blandt mange andre Domstolens dom af 7.12.2000, sag C-69/99, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 10979, præmis 22, af 17.1.2008, sag C-152/05, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 39, præmis 15, og af 10.9.2009, sag C-286/08, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 39, præmis 45.

støtte kan henlede opmærksomheden på et nyt aspekt af tvisten.

41. I henhold til artikel 40, stk. 4, i statuten for Domstolen kan en intervenients påstande kun gå ud på at understøtte en af parternes påstande. En intervenient kan altså ikke fremsætte påstande, der adskiller sig fra den parts påstande, som intervenienten er indtrådt til støtte for. I sagen har såvel Forbundsrepublikken Tyskland som Den Italienske Republik nedlagt påstand om frifindelse, parten og intervenienten har altså nedlagt samme påstand.

42. Uden tvivl må en intervenient fremsætte argumenter, der adskiller sig fra selve partens argumenter, så længe formålet er at støtte dennes påstande¹⁴. Hvis en intervenient kun måtte gentage en parts argumenter, uden at kunne udvide disse med sine egne, ville interventionen nemlig være uden mening og ikke være andet end en solidaritetstilkendegivelse.

43. Forbundsrepublikken Tyskland har imidlertid ikke blot indbragt nye argumenter i sagen, men et nyt anbringende. Tyskland

14 — Jf. dom af 8.7.1999, sag C-200/92 P, ICI mod Kommissionen, Sml. I, s. 4399, præmis 31 f., af 8.7.1999, sag C-245/92 P, Chemie Linz mod Kommission, Sml. I, s. 4643, præmis 32, og af 19.11.1998, sag C-150/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 7235, præmis 36.

har henvist til den nye affattelse af forordning nr. 1150/2000, der følger af ændringen ved forordning nr. 2028/2004, der endnu ikke har været inddraget i sagen, og hvoraf Forbundsrepublikken slutter, at Kommissionens fordring endnu ikke var forfalden på det afgørende tidspunkt ved udløbet af fristen efter den begrundede udtalelse. I modsætning til den italienske regering beskæftiger den tyske regering sig ikke med spørgsmålet, om fordringen overhovedet eksisterer, men rejser for første gang spørgsmålet om, hvornår den er forfalden.

44. I modsætning til spørgsmålet om fremsættelse af nye argumenter er det i retspraksis ikke entydigt afklaret, om en intervenient kan fremsætte anbringender, som den støttede part ikke selv har påberåbt sig. På den ene side findes der domme, hvor Domstolen har anerkendt nye anbringender og argumenter fra en intervenient¹⁵. I andre domme er Domstolen gået ud fra, at nye anbringender fra en intervenient ikke kan anerkendes¹⁶. Disse afgørelser vedrørte imidlertid i første række den særegenhed, at intervenienten fremsatte en afvisningspåstand.

15 — Jf. dom af 23.2.1961, sag 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 211, org.ref.: Rec. s. 1, hvor intervenienten til støtte for parten fremsatte anbringender og argumenter, der endog var i strid med partens, og som parten ikke ville anerkende, samt dom af 15.7.2004, sag C-501/00, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 6717, præmis 131 ff.

16 — Dom af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125, præmis 21 f., af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203, præmis 11 f. Jf. også dom af 10.2.2009, sag C-301/06, Irland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 593, præmis 57, hvor et nyt anbringende, som en intervenient havde fremsat, ikke blev betragtet som en del af sagens genstand, men hvor spørgsmålet om det tilladelige omfang af en intervention imidlertid ikke blev behandlet.

45. At en intervenient principielt kan fremsætte selvstændige anbringender og ikke blot må begrænse sig til argumenter, følger allerede af artikel 93, stk. 5, i Domstolens procesreglement. I henhold hertil skal intervenienten i sit interventionsindlæg angive sine anbringender og argumenter. Denne bestemmelse ville være uden mening, hvis intervenienten skulle holde sig inden for de af parten fremførte anbringender og argumenter.

46. Det er dog videre et spørgsmål, inden for hvilke tidsmæssige rammer intervenienten kan fremsætte anbringender, der ikke er blevet anført af den part, intervenienten er indtrådt til støtte for.

47. Udgangspunktet for dette spørgsmål er artikel 42, stk. 2, og artikel 93, stk. 4, i Domstolens procesreglement.

48. I henhold til artikel 93, stk. 4, i Domstolens procesreglement indtræder intervenienten i sagen, som den foreligger ved hans intervention.

49. Det følger af artikel 42, stk. 2, i Domstolens procesreglement, at den egentlige part ikke må fremsætte nye anbringender og argumenter under sagens behandling, men

at disse principielt skal være udtømmende fremført i stævningen og svarskriftet.

50. Heraf kunne man slutte, at en intervenient er udelukket fra at fremsætte sådanne anbringender, som også er prækluderet i forhold til den part, som intervenienten støtter¹⁷.

51. Hvis man tillod en intervenient at fremsætte selvstændige anbringender, ville dette nødvendigvis føre til, at en intervenient ved Domstolen kunne tilføje sagen nye aspekter, hvilket parten selv på dette tidspunkt allerede ville være afskåret fra ved præklusion. I særdeleshed kan interventionen til støtte for en sagsøger først ske, når stævningen er udtaget, og følger således på et tidspunkt, hvor parten selv normalt ikke længere må fremsætte nye anbringender.

52. De foranstående overvejelser viser, at man ikke må forstå artikel 93, stk. 4, i Domstolens

procesreglement for snævert. »Sagen, som den foreligger«, når interventionen sker, begrænser ikke intervenientens anbringender og argumenter til sådanne, som parten selv har fremsat på tidspunktet for interventionen. Ellers måtte intervenienten nemlig altid skulle begrænse sig til de anbringender, som den part, der støttes, allerede havde fremsat, og som man derfor ikke kan betegne som »de af intervenienten fremførte anbringender og argumenter« som omhandlet i artikel 93, stk. 5, i Domstolens procesreglement. Herefter burde nye anbringender og argumenter fra intervenientens side følgelig være tilladt¹⁸.

53. Denne forståelse medfører heller ikke, at de begrænsninger for interventionsstøtten, der følger af procesreglementets artikel 93, stk. 4, ikke har nogen betydning. Da intervenienten er bundet af sagen, som den foreligger på interventionens tidspunkt, sætter parternes anbringender på dette tidspunkt og den heraf følgende sagsgenstand for det første de grænser, som intervenienten ikke kan overskride. Dernæst sikrer denne retsplejebestemmelse, at en intervention ikke fører til forhaling af retssagen. Da interventionen er bundet til retssagen, som den foreligger, er det udelukket, at dele af sagsbehandlingen må gentages. En fare for forhaling af retssagen eksisterer dog ikke i en situation som den, der foreligger i denne sag.

17 — Således generaladvokat Damons forslag til afgørelse af 22.1.1987, sag 233/85, Bonino mod Kommission, Sml. s. 739, punkt 7.

18 — Således også generaladvokat Slynn i forslag til afgørelse af 18.9.1986, sag 253/84, GAEC de la Ségaude mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 123, samt generaladvokat Gulmann i forslag til afgørelse af 1.6.1994, forenede sager C-241/94 P og C-242/91 P, RTE og ITP mod Kommissionen, Sml. 1995 I, s. 743, punkt 23, hvori der i den tyske version kun tales om fremsættelse af »nye argumenter«, mens den franske og den danske originalversion anvender begrebet »anbringender«.

54. Herefter ser jeg ingen hindring for, at Domstolen underkaster Forbundsrepublikken Tysklands anbringende en realitetsprøvelse.

2. Forordning nr. 2028/2004's tidsmæssige anvendelse

55. Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at den foreliggende traktatbruds-sag må afvises, allerede fordi Kommissionen ikke har afventet udløbet af den femårsfrist, der blev indsat i artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 1150/2000 ved forordning nr. 2028/2004.

56. I det følgende må det først prøves, om den af Tyskland anførte forordning nr. 2028/2004 i tidsmæssig henseende kan finde anvendelse. De i sagen omhandlede toldkrav opstod nemlig i perioden fra 1997 til 2002 og blev indført i B-regnskabet i juli 2003, mens den nye forordning først trådte i kraft i 2004.

57. I henhold til den nye affattelse af artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 1150/2000, der følger af forordning 2028/2004, anses beløb, der er opført i B-regnskabet for uinddrivelige efter fem år.

58. Efter min mening er anvendelsen af denne bestemmelse på beløb, der er indført i B-regnskabet før ikrafttrædelsen, ikke udtryk for nogen ægte tilbagevirkende kraft. Indførelsen i B-regnskabet bevirkede ikke nogen afsluttet situation, der senere skulle ændres. Den ændrede bestemmelse knytter sig tværtimod til følgerne af en indførelse af et beløb i B-regnskabet.

59. Selv om man måtte se en tilbagevirkende kraft i anvendelsen af den nye forordning, ville dette være tilladt i den foreliggende sag.

60. Om en tilbagevirkende kraft er mulig, afgøres efter fast retspraksis af spørgsmålet, om den pågældende bestemmelse er en procesuel eller materielretlig forskrift. Processuelle forskrifter finder normalt anvendelse på alle retssager, der verserer på tidspunktet for deres ikrafttrædelse, mens de materielretlige forskrifter sædvanligvis fortolkes således, at de ikke gælder for sagsforhold, der er opstået før deres ikrafttrædelse¹⁹. Også regler med materielretligt indhold kan undtagelsesvis fortolkes således, at de gælder for sagsforhold, der er opstået før deres ikrafttrædelse,

19 — Jf. blot dom af 12.11.1981, forenede sager 212/80-217/80, Meridionale Industria Salumi m.fl., også benævnt »Salumi II«, Sml. s. 2735, præmis 9, af 6.7.1993, forenede sager C-121/91 og 122/91, CT Control (Rotterdam) og JCT Benelux mod Kommissionen, Sml. I, s. 3873, præmis 22, af 7.9.1999, sag C-61/98, De Haan, Sml. I, s. 5003, præmis 13, af 14.11.2002, sag C-251/00, Ilumitrónica, Sml. I, s. 10433, præmis 29, og af 1.7.2004, forenede sager C-361/02 og C-362/02, Tsapalos og Diamantakis, Sml. I, s. 6405, præmis 19.

»såfremt det af ordlyden, bestemmelsernes formål eller opbygning klart fremgår, at dette har været meningen«²⁰. Afgørende er herved, at principperne om retssikkerhed og beskyttelsen af den berettigede forventning, som ligger til grund for forbuddet mod tilbagevirkende kraft, ikke krænkes.

inddrivelsen. Det særskilte regnskab bør renses for beløb, hvis inddrivelse er usikker ved udløbet af en given periode, og hvis fortsatte opførelse i regnskabet giver et forkert billede af saldoen. Hvad angår omkostningseffektiviteten vil medlemsstaterne slippe for de administrative udgifter til overvågning af sådanne beløb«.

61. Selv om man i den førnævnte ændring ser en materielretlig regulering og ikke blot en processuel forskrift, turde den alligevel finde anvendelse.

64. Formål og mening med at indføre en femårsfrist er således at fjerne fejl og mangler i det gamle system. Dette formål kan kun gennemføres fuldt ud, hvis den nye fristordning også finder anvendelse på beløb, der er opført i B-regnskabet, før ændringsforordningen trådte i kraft.

62. For det første svarer det til ændringsforordningens målsætning, at den anvendes på sagsforhold, der har deres oprindelse i tiden før dens ikrafttrædelse.

65. At anvende den nye artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 1150/2000 på sagsforhold, hvis grundsten allerede er lagt før dens ikrafttrædelse, krænker heller ikke nogen beskyttelsesværdig forventning hos medlemsstaterne om, at den tidligere gældende bestemmelse fortsat ville bestå. Meningen var jo endeligt, således som det kan udledes af sjette betragtning, kun at fjerne uregelmæssigheder og fritage medlemsstaterne for omkostningerne ved at videreføre beløbene i B-regnskabet uden nogen tidsbegrænsning.

63. Som det anføres i sjette betragtning til forordning nr. 2028/2004, havde det oprindelige »system kun delvist opfyldt sine formål for så vidt angår den måde, det særlige regnskab afsluttes på. Den af Revisionsretten og Kommissionen udførte kontrol har således afsløret en række tilbagevendende uregelmæssigheder i forbindelse med føringen af det særskilte regnskab, der medfører, at dette ikke viser, hvordan det i realiteten går med

66. Principielt kan det derfor tages i betragtning at anvende den nye affattelse af artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 1150/2000 i denne sag.

20 — Dom af 15.7.1993, sag C-34/92, GruSa Fleisch, Sml. I, s. 4147, præmis 22, og af 24.9.2002, forenede sager C-74/00 P og C-75/00 P, Falck m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 7869, præmis 119, samt »Salumi II-dommen«, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 9.

3. Retmæssig indførelse af beløb i B-regnskabet på egne indtægter, når toldbestemmelsernes betingelser om bogføring er opfyldt, og beløbet er meddelt debitor.

67. Inden forordningens artikel 17, stk. 2, fortolkes, må det imidlertid først undersøges, om Italien har indført de omstridte beløb retmæssigt i B-regnskabet. Kommissionen mener, at Italien med urette har opført beløbene i dette regnskab.

68. Kun beløb, der er *retmæssigt* indført i B-regnskabet, er nemlig omfattet af anvendelsesområdet for artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 1150/2000²¹ og kan give anledning til spørgsmålet, om egne indtægter, der ikke er indgået, skal krediteres Unionen eller ikke.

69. Den Italienske Republik har anført, at den retmæssigt har optaget de omstridte egne indtægter i B-regnskabet, da de i 2003 fastlagte fordringer ikke er indgået, og for hvilke der heller ikke er stillet sikkerhed.

70. I henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1150/2000 opstår en fordring for Unionen

71. I tilslutning hertil indeholder artikel 6 i forordning nr. 1150/2000 bestemmelser om de egne indtægters bogføring og sondrer herved i stk. 3 mellem to regnskaber: fordringer, der er konstateret i henhold til stk. 2, indføres principielt i A-regnskabet; kun fordringer, der er konstateret, men ikke opkrævet, og for hvilke, der ikke er stillet sikkerhed, opføres i det særskilte B-regnskab.

72. Sondringen mellem de to regnskaber får især betydning på det tidspunkt, hvor medlemsstaten skal stille de egne indtægter til Unionens rådighed. Mens det følger af artikel 10 i forordning nr. 1150/2000, at de egne indtægter, der er opført i A-regnskabet, skal stilles til Unionens rådighed efter en nærmere bestemt periode efter, at de er *fastlagt*, skal de egne indtægter, der føres i B-regnskabet, først stilles til rådighed efter en nærmere bestemt periode, efter at de er *indgået*.

73. I denne sag kan man dog ikke anvende en rent formel tilknytning. I så fald ville man i strid med reglerne ikke tage hensyn til, at Italien allerede inden i tidsrummet fra 1997 til

21 — Jf. i denne retning dom af 5.10.2006, sag C-378/03, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 9805, præmis 44.

2002 ikke havde opfyldt sin pligt til at fastlægge Unionens fordring på de egne indtægter.

74. Medlemsstaterne har pligt til at fastslå en fordring fra Fællesskabet på egne indtægter, når deres toldmyndigheder har de nødvendige oplysninger og følgelig er i stand til at beregne afgiftsbeløbet vedrørende en toldskyld og fastslå, hvem der er debitor²².

75. Hvis en medlemsstat pligtstridigt allerede har undladt at fastlægge Unionens fordring på egne indtægter og således end ikke har skabt grundlaget for at opkræve det tilsvarende beløb og stille det til Kommissionens rådighed, er det på forhånd udelukket, at beløbet kan indføres i B-regnskabet.

76. Indførelse i B-regnskabet kan nemlig kun komme på tale, når det er medlemsstaten selv, der tilvejebringer betingelsen for indførelsen i B-regnskabet. Dette svarer til retsprincippet om, at ingen skal kunne drage fordel af en handling begået i ond tro. Dette har Domstolen allerede fastslået med hensyn til en manglende konstatering af toldskyld, der skyldtes en fejlfortolkning hos toldmyndighederne²³. Dette må så meget desto mere gælde i det tilfælde, at toldmyndighederne forsætligt og retsstridigt har undladt at bogføre toldafgifterne.

77. Dette har for nærværende til følge, at Den Italienske Republik på den ene side for så vidt angår perioden fra 1997 til 2002 må lade sig behandle som om, den havde fastlagt fordringerne – hvilket fører til en fiktiv antagelse af bogføring i A-regnskabet. Og på den anden side kan Italien ikke påberåbe sig, at betingelserne for indførelse i B-regnskabet foreligger. Da Italien ikke havde fastlagt fordringerne, skabte Italien selv betingelserne i henhold til artikel 6, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1150/2000, nemlig at fordringerne ikke var indgået, og der heller ikke var stillet sikkerhed.

78. Sammenfattende må det således lægges til grund, at Den Italienske Republik ikke måtte indføre de omstridte beløb i B-regnskabet. Som en bestanddel af A-regnskabet skulle disse beløb derfor i medfør af artikel 10 stilles direkte til rådighed for Den Europæiske Union uafhængigt af, om de faktisk var indgået.

4. Fortolkningen af artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 1105/2000 (som affattet ved forordning nr. 2028/2004)

22 — Dom af 18.10.2007, sag C-19/05, Kommission mod Danmark, Sml. I, s. 8597, præmis 32.

23 — Dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, nævnt ovenfor i fodnote 21, præmis 33.

79. Da de omstridte fordringer ikke er gyldigt indført i B-regnskabet, finder artikel 17 i forordning nr. 1150/2000 ikke anvendelse.

Således opstår der ikke noget spørgsmål om, hvorvidt en medlemsstat er fritaget for sin pligt til at stille beløbet til rådighed, når dette ikke kan inddrives, eller om, hvilken betydning der må tillægges femårsfristen, der blev indført i artikel 17, stk. 2, ved forordning nr. 2048/2004. Det er således uden betydning, at intervenienten, Forbundsrepublikken Tyskland, har påberåbt sig denne femårsfrist.

grund af force majeure b) eller af andre grunde, som ikke kan tilskrives dem. Fastlagte fordringer erklæres uinddrivelige ved afgørelse truffet af den kompetente administrative myndighed, der fastslår, at beløbet ikke kan inddrives. Endvidere bestemmer artikel 17, stk. 2, at fastlagte fordringer anses for uinddrivelige efter fem år (regnet fra den dato, hvor beløbet er fastlagt²⁴).

80. Subsidiært vil der i det følgende alligevel blive redegjort for, at selv om det principielt blev antaget, at artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 1150/2000 kunne finde anvendelse, ville Den Italienske Republik til syvende og sidst alligevel ikke kunne påberåbe sig bestemmelsens femårsfrist.

83. I modsætning til den tyske regerings opfattelse følger det ikke af fristen i artikel 17, stk. 2, at der i alle tilfælde sker en femårig udsættelse. Femårsfristen kan ikke påberåbes i konstellationer, hvor det er fuldkomment *åbenbart*, at de materielle betingelser ikke er til stede for at anvende artikel 17, stk. 2, altså at der ikke foreligger force majeure eller andre grunde, der ikke kan tilskrives den pågældende medlemsstat, og det således ligger fast, at medlemsstaten i sidste ende skal kreditere Fællesskabet beløbene.

81. Denne bestemmelse indeholder en undtagelse fra pligten til tilrådgivelsesstilling for så vidt angår uinddrivelige fordringer og vedrører, kort sagt, det sidste led i toldproceduren, altså indbetaling af de fastlagte beløb til Unionen.

84. Dette følger af denne forskrifts indhold og formål. Femårsfristen forhindrer nemlig af procesøkonomiske hensyn, at medlemsstaten og Kommissionen strider om det komplekse og ofte vanskelige spørgsmål, om der foreligger force majeure eller andre grunde, der ikke kan tilskrives medlemsstaten, før det er blevet afklaret – f.eks. via en retssag – om, og

82. Artikel 17, stk. 2, bestemmer, at medlemsstaterne ikke er forpligtet til at kreditere beløb, der viser sig uinddrivelige a) enten på

24 — Eller, i tilfælde af administrativ eller retlig anke, efter meddelelse, notifikation eller offentliggørelse af den endelige afgørelse.

efter omstændighederne af hvilke grunde en fordring overhovedet viser sig at være uinddrivelig. Kan fordringen nemlig inddrives inden for femårsfristen, skal den uden videre overføres, og den netop nævnte strid bliver efterfølgende overflødig. Hvis det imidlertid på forhånd er klart, at medlemsstaten ikke kan påberåbe sig undtagelsen i artikel 17, stk. 2, taler netop princippet om procesøkonomi imod en yderligere udsættelse. Hvorfor skulle en medlemsstat vente fem år mere med at overføre beløbet til Fællesskabet, selv om dens pligt hertil og hjemmelen hertil samt beløbets størrelse allerede ligger uomstødeligt fast?

85. Er det som i denne sag før udløbet af femårsfristen åbenbart²⁵, at der ikke foreligger force majeure, og at staten bærer ansvaret for den manglende inddrivelse, er staten ikke længere beskyttet af fristen i artikel 17, stk. 2, og skal omgående stille de egne indtægter til rådighed for Kommissionen. Jeg er derfor af den opfattelse, at artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 1150/2000, som affattet ved forordning nr. 2028/2004, ikke er til hinder for, at den af Kommissionen over for Italien nedlagte påstand om traktatbrud tages til følge.

C – Mellemløst

86. Den Italienske Republik har således tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 8 i Rådets afgørelse 2000/597/EF, Euratom, af 29. september 2000 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter samt i henhold til artikel 2, 6, 10, 11 og 17 i forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000.

87. For så vidt angår artikel 10 EF, som Kommissionen også har gjort gældende, kan der ikke konstateres nogen tilsidesættelse af de generelle forpligtelser, der følger af denne bestemmelse, og som adskiller sig den konstaterede overtrædelse af de særlige unionsforpligtelser²⁶.

VI – Sagens omkostninger

88. I henhold til artikel 69, stk. 2, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger.

89. Efter artikel 69, stk. 4, bærer de medlemsstater, der er indtrådt en sag, selv deres egne omkostninger.

25 — Eks. på grundlag af en endelig retsafgørelse eller forvaltningsakt som nævnt i artikel 17, stk. 2.

26 — Jf. dom af 18.10.2007, sag C-19/05, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 8597, præmis 36.

VII – Forslag til afgørelse

90. På grundlag af de foranstående overvejelser skal jeg foreslå Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »1) Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 8 i Rådets afgørelse 2000/597/EF, Euratom, af 29. september 2000 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter samt artikel 2, 6, 10, 11 og 17 i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000 af 22. maj 2000 om gennemførelse af afgørelse 94/728/EF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter, idet den har afvist at stille egne indtægter svarende til den toldskyld, der hidrører fra import af aluminiumsbløkke, til rådighed for Kommissionen.
- 2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.
- 3) Forbundsrepublikken Tyskland bærer sine egne omkostninger.«