Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

11. december 2015 *

»ELFUL — udgifter udelukket fra finansiering — landdistriktsudvikling — punktvis finansiel korrektion — støtteberettigelse for udgifter afholdt til køb af brugte maskiner og brugt udstyr — undtagelsesordning for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder — artikel 55, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1974/2006«

I sag T-124/14,

Republikken Finland ved J. Heliskoski og S. Hartikainen, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved P. Aalto, J. Aquilina, P. Rossi og T. Sevón, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2013/763/EU af 12. december 2013 om udelukkelse fra EU-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 338, s. 81), for så vidt som denne afgørelse udelukker visse af Republikken Finlands udgifter svarende til et beløb på 927 827,58 EUR fra EU-finansiering under ELFUL på grund af manglende overholdelse af EU-reglerne,

har

RETTEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Prek, og dommerne I. Labucka og V. Kreuschitz (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig C. Heeren,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. juni 2015,

afsagt følgende

* Processprog: finsk.

Dom

Tvistens baggrund

1 Fra den 23. til den 27. maj 2011 foretog Europa-Kommissionen en kontrol på stedet i Finland (undersøgelse RD1/2011/805/FI) vedrørende foranstaltning M312, »Oprettelse og udvikling af mikrovirksomheder«.

2 Den 9. september 2011 fremsendte Kommissionen en meddelelse til de finske myndigheder i henhold til artikel 11, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 885/2006 af 21. juni 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 for så vidt angår godkendelse af betalingsorganer og andre organer og regnskabsafslutning for EGFL og ELFUL (EUT L 171, s. 90), hvori den oplyste dem om resultaterne af kontrollen på stedet. I meddelelsen fremførte Kommissionen årsagerne til, at den mente, at de finske myndigheder med hensyn til finansiering af udgifter til udvikling af landdistrikter siden regnskabsåret 2007 ikke havde overholdt visse EU-retlige krav, herunder dem, der fremgår af artikel 55, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 1974/2006 af 15. december 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 368, s. 15), som ændret, og den opfordrede de nævnte myndigheder til at angive de betingelser, på hvilke de mente, at udgifter afholdt til køb af brugt udstyr var støtteberettigede. Kommissionen har endvidere sat spørgsmålstegn ved, om der var svagheder i kontrollen af, om omkostningerne forbundet med køb af visse former for brugt udstyr var rimelige som omhandlet i artikel 26, stk. 2, litra d), i Kommissionens forordning nr. 1975/2006 af 7. december 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 for så vidt angår kontrol og krydsoverensstemmelse i forbindelse med støtteforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne (EUT L 368, s. 74).

3 Ved skrivelse af 3. november 2011 svarede Republikken Finland Kommissionen, at den var af den opfattelse, at den havde handlet i overensstemmelse med EU-reglerne og bl.a. artikel 55 i forordning nr. 1974/2006, idet denne artikel giver medlemsstaterne beføjelse til at fastsætte betingelser, hvorunder udgifter afholdt til køb af brugt udstyr kan kvalificeres som støtteberettigede. I Finland er denne mulighed blevet indført ved artikel 23 og 35 i dekret nr. 632/2007, som samtidig fastsætter betingelserne for at yde støtte.

4 Ved skrivelse af 16. januar 2012 indbød Kommissionen de finske myndigheder til et bilateralt møde i Bruxelles (Belgien), som blev afholdt den 2. februar 2012. Ved skrivelse af 29. februar 2012 fremsendte Kommissionen de finske myndigheder referatet af mødet i henhold til artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 885/2006 og en anmodning om yderligere oplysninger. I skrivelsens bilag I fremsatte Kommissionen dels årsagerne til, at den mente, at dekret nr. 632/2007 ikke var foreneligt med kravene i artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006, dels gentog den sin kritik hvad angår svaghederne i kontrollen af, om omkostningerne forbundet med køb af visse former for brugt udstyr var rimelige.

5 Den 27. april 2012 fremkom de finske myndigheder med deres bemærkninger til referatet af mødet den 2. februar 2012 og deres svar på anmodningen om oplysninger.

6 Den 13. maj 2013 rettede Kommissionen en formel meddelelse af 6. maj 2013 til de finske myndigheder i henhold til artikel 11, stk. 2, tredje afsnit, og artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 885/2006 med angivelse af en finansiel korrektion af et beløb på 927 827,58 EUR for perioden fra den 9. september 2009 til den 15. oktober 2012. Kommissionen fremførte årsagerne til, at den mente, at de finske myndigheder hvad angik støtte til køb af brugt udstyr ikke havde overholdt kravene i artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006 og i artikel 26, stk. 2, litra d), i forordning nr. 1975/2006.

7 Den 19. juni 2013 indgav Republikken Finland en forligsanmodning til forligsorganet i henhold til artikel 16 i forordning nr. 885/2006. Ved skrivelse af 5. september 2013 meddelte forligsorganet, at det ikke kunne behandle anmodningen, idet beløbet for den finansielle korrektion ikke oversteg 1 mio. EUR.

8 Under punkt 17.1 i den sammenfattende rapport af 18. november 2013 anførte Kommissionen for det første, med hensyn til støtteberettigelsen af køb af brugt udstyr, at de finske myndigheders praksis ikke opfyldte betingelserne i artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006, idet Republikken Finland ikke havde fastsat og behørigt begrundet de særlige tilfælde, hvori brugt udstyr undtagelsesvis var berettiget til ELFUL-støtte. De relevante bestemmelser i dekret nr. 632/2007 fastsætter derimod en generel mulighed for at investere i brugt udstyr, hvor det fra sag til sag vurderes, hvorvidt der kan tildeles støtte, ud fra et ikke klart defineret kriterium for den mulighed, der er »den mest fordelagtige ud fra et overordnet økonomisk synspunkt«. Kommissionen konstaterede for det andet, at der var svagheder i kontrollen af, om omkostningerne forbundet med finansieringen af brugt udstyr var rimelige, og at den ikke stemte overens med kravene i artikel 26, stk. 2, litra d), i forordning nr. 1975/2006. Kommissionen konkluderede på baggrund heraf, at en finansiel korrektion på 100% skulle anvendes med hensyn til støtte til køb af brugt udstyr, svarende til et beløb på 927 827,58 EUR. Hvad angår svaghederne i kontrollen af, om omkostningerne forbundet med finansieringen af brugt udstyr var rimelige, foreslog Kommissionen en finansiel korrektion på 10%, svarende til et beløb på 14 208,31 EUR, som imidlertid gennemføres fuldt ud ved den første finansielle korrektion.

9 Den 12. december 2013 vedtog Kommissionen gennemførelsesafgørelse 2013/763/EU om udelukkelse fra EU-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 338, s. 81, herefter »den anfægtede afgørelse«). Afgørelsen blev meddelt Republikken Finland den 13. december 2013 under nr. C(2013) 8743.

10 I den anfægtede afgørelse afviste Kommissionen med henvisning til den »sammenfattende rapport [af 18. november 2013]« (sjette betragtning til den anfægtede afgørelse) de udgifter, som Republikken Finland havde anmeldt til køb af brugte maskiner og brugt udstyr, fra støtteberettigelse inden for rammerne af foranstaltningen med titlen »Landdistriktsudvikling ELFUL akse 1 + 3 – Investeringsforanstaltninger (2007-2013)« med hensyn til regnskabsårene 2009-2012. Den finansielle korrektion af et samlet beløb på 927 827,58 EUR blev i afgørelsen kvalificeret som »punktvis«, for så vidt som den er begrundet i »[m]anglende overholdelse af artikel 55 i forordning […] nr. 1974/2006«. For så vidt som den finansielle korrektion er baseret på »[s]vagheder i kontrollen af omkostningernes rimelighed«, kvalificeres den som en »fast« sats på 10%, svarende til et beløb på 14 208,31 EUR, men uden at dette har »[f]inansiel virkning« (jf. artikel 1, sammenholdt med bilaget til den anfægtede afgørelse, s. 98 og 99).

Retsforhandlinger og parternes påstande

11 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 19. februar 2014 har Republikken Finland anlagt nærværende søgsmål.

12 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Fjerde Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

13 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten under retsmødet den 12. juni 2015.

14 Republikken Finland har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres, for så vidt som Kommissionen for Republikken Finland har foretaget en finansieringskorrektion på 927 827,58 EUR.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

15 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Republikken Finland tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

Om sagens genstand

16 Republikken Finland har til støtte for søgsmålet i det væsentlige gjort et enkelt anbringende gældende om tilsidesættelse af artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006.

17 I denne forbindelse bemærkes, at Republikken Finland i replikken har bekræftet, at dens søgsmål kun vedrører den punktvise finansielle korrektion anvendt i den anfægtede afgørelse. Dette bekræftes ved det annullationsanbringende, som Republikken Finland har fremsat i sin stævning, der udelukkende henviser til artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006 og ikke til artikel 26, stk. 2, litra d), i forordning nr. 1975/2006, som den faste finansielle korrektion er baseret på. Genstanden for denne sag begrænser sig derfor til lovligheden af Kommissionens anvendelse af artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006 som grundlag for den punktvise finansielle korrektion.

18 Republikken Finland er af den opfattelse, at Kommissionen har underkendt den forbindelse, der er mellem første afsnit, litra b), i artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006 (herefter »første afsnit«) og andet afsnit i samme bestemmelse (herefter »andet afsnit«). Denne bestemmelse giver medlemsstaten en vid skønsbeføjelse til at træffe beslutning om, at bestemte brugte maskiner og brugt udstyr skal være støtteberettigede, idet andet afsnit ikke fastsætter kriterierne for at afgøre, hvornår støtte til køb af brugte maskiner og brugt udstyr kan være »behørigt begrundet«. Forordningen kræver heller ikke, at medlemsstaten præcist definerer hvert enkelt tilfælde, hvori køb af brugte maskiner eller brugt udstyr er støtteberettiget. Artikel 71, stk. 3, første afsnit, i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 277, s. 1) bestemmer desuden udtrykkeligt, at reglerne for udgifters støtteberettigelse fastsættes på nationalt plan. Det tilkommer således medlemsstaterne at fastsætte de nærmere kriterier for at afgøre, i hvilke tilfælde det er behørigt begrundet at yde støtte til køb af brugt udstyr. Ifølge Republikken Finland er begreberne »behørigt begrundede tilfælde« og »støtteberettigelsesbetingelser« tæt forbundne, således at det er umuligt at anvende dem uafhængigt af hinanden. For at tildeling af støtte til køb af brugte maskiner og brugt udstyr er behørigt begrundet, er det således tilstrækkeligt, at medlemsstaten definerer støtteberettigelsesbetingelserne, og at betingelserne er opfyldt.

19 Kommissionen har hertil svaret, at første afsnit fastsætter en generel regel, hvorefter støtteberettigede udgifter til investeringer finansieret af ELFUL er begrænset til køb eller leje med købsforpligtelse af nye maskiner og nyt udstyr. I henhold til andet afsnit er det kun som undtagelse til første afsnit og i »behørigt begrundede tilfælde«, at køb af brugt udstyr kan anses for at være en støtteberettiget udgift. Derfor er medlemsstaten forpligtet til ved hjælp af en på forhånd fastsat definition konkret at identificere de få »behørigt begrundede tilfælde«, hvori der kan tildeles støtte. Alene denne tilgang vil

være i overensstemmelse med dels formålet med Fællesskabets bedriftsinvesteringsstøtte, der fremgår af 21. betragtning til forordning nr. 1698/2005, som er at modernisere landbrugsbedrifterne for at forbedre deres økonomiske resultater ved bedre udnyttelse af produktionsfaktorerne, herunder indførelse af ny teknologi og innovation, dels formålene med den støtte, der tildeles gennem ELFUL, såsom dem, der fremgår af 23. betragtning til samme forordning, som er at tilskynde til forbedringer i forarbejdningen og afsætningen af primære land- og skovbrugsprodukter. Den begrænsning, der er sat for støtte til brugt udstyr, er ligeledes i overensstemmelse med det i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1698/2005 fastsatte formål, nemlig en forbedring af landbrugets og skovbrugets konkurrenceevne gennem støtte til omstrukturering, udvikling og innovation (jf. ligeledes 46. betragtning til den nævnte forordning). Disse formål kan generelt kun nås ved at foretage investeringer i nyt udstyr.

20 Den fortolkning af artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006, som Republikken Finland har anført, er i strid med både bestemmelsens struktur, der fastsætter en generel regel og en undtagelse, og »lovhierarkiet« mellem denne regel og undtagelse. Det følger af dens ordlyd, at støtte til køb af brugt udstyr er en undtagelse til den generelle regel om køb af nyt udstyr, der ikke som sådan kræver nogen specifik begrundelse. Netop fordi denne støtte har karakter af en undtagelse, kan medlemsstaterne kun finansiere køb af brugt udstyr i »behørigt begrundede tilfælde«, dvs. ved at foretage den yderligere indsats at definere og begrunde. Republikken Finlands fortolkning udvider imidlertid undtagelsens anvendelsesområde i en sådan grad, at den bliver til en generel regel. I denne henseende kan Republikken Finland ikke påberåbe sig en skønsbeføjelse, idet kriteriet »behørigt begrundede tilfælde« skal fortolkes ensartet i alle medlemsstaterne, og disse er forpligtede til at holde sig inden for de i forordning nr. 1974/2006 klart fastlagte rammer. Anvendelsen af undtagelsen i artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006 forudsætter således, at medlemsstaten på forhånd på korrekt vis definerer de »behørigt begrundede tilfælde«, dvs. et begrænset antal klart identificerede tilfælde. I denne forbindelse har Kommissionen ligeledes bestridt det argument, hvorefter kriterierne om »behørigt begrundede tilfælde« og »betingelser, hvorunder køb af brugt udstyr kan betragtes som støtteberettigede udgifter«, er forbundne og skal anvendes sammenholdt med hinanden. Kommissionen har på denne baggrund konkluderet, at den finske lovgivning ikke, i overensstemmelse med artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006, definerer de »behørigt begrundede tilfælde«, hvori der undtagelsesvis kan tildeles støtte til køb af brugt udstyr.

21 Retten finder det nødvendigt at koncentrere sin bedømmelse om, hvorvidt den fortolkning af artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006, som Kommissionen har anlagt i den anfægtede afgørelse, sammenholdt med den sammenfattende rapport, er begrundet. Parterne er nemlig i det væsentlige uenige om, hvordan første og andet afsnit skal fortolkes, og om deres indbyrdes forhold. Denne artikel bestemmer bl.a. følgende:

»1. Ved investeringer begrænses de støtteberettigede udgifter til:

[…]

b) køb eller leje med købsforpligtelse af nye maskiner og nyt udstyr, herunder edb-programmel, op til aktivets markedsværdi. […]

[…]

I behørigt begrundede tilfælde kan medlemsstaterne som undtagelse fra første afsnit, litra b), og kun for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder […] fastsætte betingelser, hvorunder køb af brugt udstyr kan betragtes som støtteberettigede udgifter.«

22 Ifølge Kommissionen fastsætter første afsnit en generel regel, hvorefter »støtteberettigede udgifter« til investeringer finansieret af ELFUL »begrænses […] til køb eller leje med købsforpligtelse af nye maskiner og nyt udstyr«. I henhold til andet afsnit er det kun »som undtagelse fra første afsnit«, dvs.

den nævnte generelle regel, »og kun for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder«, at »[medlemsstaterne i] behørigt begrundede tilfælde kan […] fastsætte betingelser, hvorunder køb af brugt udstyr kan betragtes som støtteberettigede udgifter«. Med henblik på anvendelsen af denne undtagelse er den pågældende medlemsstat således forpligtet til ved hjælp af en på forhånd fastsat definition i sin nationale lovgivning konkret at identificere de »behørigt begrundede tilfælde«, hvori der undtagelsesvis kan tildeles støtte til at investere i brugt udstyr.

23 Selv om Republikken Finland ikke anfægter selve det forhold, at andet afsnit har karakter af en undtagelse i forhold til første afsnit, gør den derimod i det væsentlige gældende, at denne undtagelse ikke skal fortolkes strengt, men anses for at være en særlig ordning for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder. Medlemsstaterne kan ved udøvelsen af deres skønsbeføjelser frit indføre en sådan ordning, som de har beføjelse til at definere indholdet af ved at fastsætte de »betingelser«, hvorunder køb af brugt udstyr kan betragtes som støtteberettigede udgifter. Disse betingelser skal være »tæt forbundne« med de »behørigt begrundede tilfælde«, som medlemsstaten i mangel af en EU-retlig definition kan præcisere ved udøvelsen af sin skønsbeføjelse. Det er tilstrækkeligt, at den nationale lovgivning fastsætter disse »betingelser« for støtteberettigelse, og at disse er opfyldt, for at udgifter afholdt til køb af brugt udstyr udgør »behørigt begrundede tilfælde«.

24 For at besvare de rejste fortolkningsspørgsmål og for at fastlægge den nøjagtige rækkevidde af bestemmelserne i artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006 samt deres indbyrdes forhold er det i overensstemmelse med fast retspraksis nødvendigt at foretage en ordlydsfortolkning og en teleologisk, kontekstuel og historisk fortolkning (jf. i denne retning dom af 20.11.2002, Lagardère og Canal+ mod Kommissionen, T-251/00, Sml., EU:T:2002:278, præmis 72-83, og af 6.10.2005, Sumitomo Chemical og Sumika Fine Chemicals mod Kommissionen, T-22/02 og T-23/02, Sml., EU:T:2005:349, præmis 41-60).

Om en ordlydsfortolkning af artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006

Om andet afsnits karakter af en undtagelse

25 Som led i en ordlydsfortolkning skal der foretages en undersøgelse af første og andet afsnits retlige karakter samt af deres indbyrdes forhold. Der må herved tages hensyn til den omstændighed, at de EU-retlige bestemmelser er affattet på flere forskellige sprog, og at alle sprogversionerne er autentiske. Fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse indebærer derfor en sammenligning af de sproglige versioner (jf. i denne retning dom af 6.10.1982, Cilfit m.fl., 283/81, Sml., EU:C:1982:335, præmis 18, og af 7.11.2007, Tyskland mod Kommissionen, T-374/04, Sml., EU:T:2007:332, præmis 95).

26 Som parterne har anerkendt bl.a. under retsmødet, giver en sammenligning af de forskellige sprogversioner imidlertid ikke en yderligere afklaring med hensyn til rækkevidden af artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006 og navnlig betydningen af det særlige forhold mellem første og andet afsnit.

27 For så vidt angår ordene »som undtagelse« i andet afsnit kan disse enten betyde en begrænsning af anvendelsesområdet for en generel regel ved at fastsætte en særskilt regel for en eller flere abstrakt fastsatte situationer, som er formaliseret i grundsætningerne specialia generalibus derogant og legi speciali per generalem non derogatur, og dermed en undtagelse i snæver forstand, eller henvise til, at ophavsmanden til den omhandlede lovgivning har besluttet ikke at anvende den generelle regel i visse situationer eller på visse adressater og at underlægge dem en særskilt og specifik ordning uden for dens anvendelsesområde.

28 Parterne er ikke uenige om, at første afsnit udgør hovedreglen eller den generelle regel, og at andet afsnit fastsætter en anden løsning for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder, som under alle omstændigheder kvalificerer den som en undtagelsesbestemmelse. Som anført i præmis 27

ovenfor, er en sådan kvalificering imidlertid ikke nødvendigvis ensbetydende med en undtagelse i snæver forstand, men den kan angive, at der findes en specifik og særskilt ordning i forhold til den ordning, der er fastsat ved hovedreglen eller den generelle regel. Det engelske ord »derogation«, det italienske »deroga« og det portugisiske »derrogação« er under alle omstændigheder ikke synonyme med henholdsvis »exception«, »eccezione« og »exceção«. På samme måde betyder »abweichend« og »[i]n afwijking« på henholdsvis tysk og nederlandsk »afvigende« eller »divergerende« uden nødvendigvis at angive en undtagelse. Endelig betyder det spanske udtryk »no obstante« »dog«, hvilket kan henvise til en undtagelse i snæver forstand, men ikke nødvendigvis gør det.

29 Spørgsmålet om, hvorvidt andet afsnit skal kvalificeres som en undtagelse i snæver forstand eller som en undtagelsesbestemmelse, der giver mulighed for at fastsætte en særskilt og specifik ordning for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder, kan heller ikke afgøres ud fra den omstændighed, at de ord, der svarer til ordene »som undtagelse«, i de fleste sprogversioner er adskilt fra sætningens andet led ved hjælp af bindeordet »og«, der med adverbiet »kun« (uniquement, only, exclusivamente, unicamente, alleen) henviser til mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder. Ud fra dette fremgår det således ikke klart, om EU-lovgiver havde til hensigt at etablere en undtagelse i snæver forstand eller alene at fastsætte en beføjelse for medlemsstaten til at indføre en særlig undtagelsesordning for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder, idet ordene »som undtagelse« og »og kun« ved en samlet læsning kan fortolkes på disse to måder. Den omstændighed, at de to ovenstående begrænsende elementer begge er indeholdt i den samme sætning, giver ikke et tilstrækkelig klart og præcist svar på spørgsmålet om, hvorvidt andet afsnit udgør en undtagelse i snæver forstand eller blot en undtagelsesbestemmelse, der giver mulighed for at fastsætte en særskilt og specifik ordning for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder.

30 Det følger heraf, at den retspraksis, der er inspireret af det romerretlige princip singularia non sunt extendenda, hvorefter de EU-retlige regler, der fastsætter undtagelser, skal fortolkes strengt for at bevare den effektive virkning af den generelle regel, som de fraviger (jf. i denne retning dom af 13.12.2001, Heininger, C-481/99, Sml. EU:C:2001:684, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.12.2012, BLV Wohn- und Gewerbebau, C-395/11, Sml., EU:C:2012:799, præmis 40 og 41 og den deri nævnte retspraksis), ikke nødvendigvis finder anvendelse i den foreliggende sag, idet en sådan streng fortolkning ikke gør sig gældende, såfremt andet afsnit skal kvalificeres som en undtagelsesbestemmelse, der giver mulighed for at fastsætte en særskilt og specifik ordning for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder.

31 Ud fra en ordlydsfortolkning kan det således ikke fastslås, om andet afsnit udgør en undtagelse, der skal fortolkes strengt som i den i præmis 30 ovenfor omhandlede praksis, således som Kommissionen i det væsentlige har gjort gældende, men alene konstateres, at det indeholder en særlig regel for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder.

Om sammenhængen mellem kriterierne »behørigt begrundede tilfælde« og »betingelser« for støtteberettigelse

32 For så vidt angår andet afsnits nøjagtige rækkevidde bemærkes, at parterne er uenige med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt andet afsnit kun finder anvendelse i ekstraordinære situationer, som medlemsstaterne desuden skal definere udtrykkeligt og forudgående i deres nationale lovgivning, eller om det har en mere omfattende rækkevidde, som i princippet omfatter alle de situationer, hvori de »betingelser« for støtteberettigelse, der er fastsat i den nationale lovgivning, i henhold til de kompetente nationale myndigheders vurdering findes opfyldt, idet disse betingelser således i sig selv udgør »behørigt begrundede tilfælde«, når de nævnte myndigheder beslutter at anvende dem og begrunder deres anvendelse i overensstemmelse med de formål, der forfølges med de pågældende regler.

33 I denne henseende skal det først bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til andet afsnits ordlyd, der er utvetydig i alle sprogversionerne, er tillagt en skønsmæssig beføjelse til at indføre og gennemføre en særskilt og specifik ordning for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder, idet de med henblik herpå »kan […] fastsætte betingelser, hvorunder køb af brugt udstyr kan betragtes som støtteberettigede udgifter«. På samme måde er det ubestridt, at kriteriet om »behørigt begrundede tilfælde« ikke er defineret i EU-retten, og at medlemsstaterne derfor ligeledes har en skønsbeføjelse med hensyn til at præcisere disse tilfælde, undtagen til at fastsætte »betingelserne« for støtteberettigelse.

34 Endvidere er det ganske vist korrekt, at EU-lovgiver har villet tillægge dels kriteriet »behørigt begrundede tilfælde«, dels kriteriet »betingelser« for støtteberettigelse en selvstændig og særskilt betydning. Denne omstændighed kan imidlertid ikke i sig selv begrunde Kommissionens fortolkning af kriteriet »behørigt begrundede tilfælde«, dvs. at medlemsstaterne angiveligt skal vedtage lovgivning med generel rækkevidde, der på forhånd definerer de specifikke tilfælde, hvori køb af brugte maskiner eller brugt udstyr kan anses for at være en støtteberettiget udgift. Henset til andet afsnits struktur har kriteriet »behørigt begrundede tilfælde« derimod en umiddelbar sammenhæng med medlemsstatens bemyndigelse og skønsbeføjelse (»[kan i] behørigt begrundede tilfælde […] fastsætte«) til at indføre og gennemføre en særskilt og specifik ordning for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder. I denne forbindelse er det i øvrigt uden betydning, at bl.a. den danske version (»I behørigt begrundede tilfælde«) og den portugisiske version (»Em casos devidamente fundamentados«) nævner kriteriet »behørigt begrundede tilfælde« helt i begyndelsen af andet afsnit.

35 I lyset af det ovenstående begrænser kriteriet »behørigt begrundede tilfælde« sig til at fastsætte måden, hvorpå medlemsstaten forventes at udøve sin skønsbeføjelse i henhold til andet afsnit og især begrunde denne udøvelse. Med andre ord skal medlemsstaten, hver gang den skønner det hensigtsmæssigt at gøre brug af sin bemyndigelse og skønsbeføjelse, enten i forbindelse med en eventuel beslutning om at vedtage generelle regler eller i forbindelse med en eventuel beslutning vedrørende et enkelt tilfælde af køb af brugt udstyr, give en relevant begrundelse til støtte for sin beslutning med henblik på at opfylde dette kriterium og for, at Kommissionen kan foretage en kontrol i denne forbindelse. Det må fastslås, at denne forståelse er den samme for så vidt angår alle sprogversionerne af andet afsnit, og at denne på tilstrækkelig vis sikrer, at Kommissionen har mulighed for at udøve en passende efterfølgende kontrol med medlemsstatens udøvelse af sin skønsbeføjelse i andet afsnit i overensstemmelse med formålene med de relevante EU-regler (jf. ligeledes præmis 40 og 41 nedenfor).

36 Såfremt EU-lovgiver havde haft til hensigt at fastsætte en regel svarende til Kommissionens fortolkning, skulle denne endelig på tydelig vis have angivet, at medlemsstaten skulle fastsætte generelle regler, der på forhånd præciserede alle de tilfælde, hvori en finansiering af et køb af brugte maskiner eller brugt udstyr kunne anses for at være støtteberettiget, hvilket imidlertid ikke er tilfældet i andet afsnit. I overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet skal de retsundergivne, herunder medlemsstaterne, imidlertid ikke undgælde for fortolkningsvanskeligheder, der skyldes en uklar lovgivning, som fastsætter ugunstige økonomiske følger for dem (jf. i denne retning analogt dom af 29.4.2004, Sudholz, C-17/01, Sml., EU:C:2004:242, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis, af 7.6.2005, VEMW m.fl., C-17/03, Sml., EU:C:2005:362, præmis 80, og af 11.6.2015, Berlington Hungary m.fl., C-98/14, Sml., EU:C:2015:386, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).

37 På baggrund af en ordlydsfortolkning skal Kommissionens argumenter, som i det væsentlige vedrører dels, at andet afsnit udgør en undtagelse, der skal fortolkes strengt i forhold til den generelle regel eller hovedregel, der er fastsat i første afsnit, dels at medlemsstaten i henhold til kriteriet »behørigt begrundede tilfælde« forventes på forhånd at fastsætte en præcis begrundelse i lovgivning med generel rækkevidde, der definerer disse tilfælde og begrunder anvendelsen af forskellige »betingelser« for støtteberettigelse, som fastsættes deri, for at undgå, at rækkevidden af de påståede undtagelser fjerner den generelle regels indhold og skader dens effektive virkning, under disse omstændigheder forkastes.

Om en teleologisk fortolkning af artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006

38 Som led i en teleologisk fortolkning skal der tages hensyn til det generelle formål, der forfølges med forordning nr. 1698/2005 og nr. 1974/2006, dvs. »støtte til udvikling af landdistrikterne«.

39 21. og 23. betragtning til forordning nr. 1698/2005 præciserer dette formål på bl.a. følgende måde:

»(21) Formålet med Fællesskabets bedriftsinvesteringsstøtte er at modernisere landbrugsbedrifterne for at forbedre deres økonomiske resultater ved bedre udnyttelse af produktionsfaktorerne, herunder indførelse af ny teknologi og innovation, der tager sigte på kvalitet, økologiske produkter og diversificering på og uden for bedrifterne, herunder nonfoodsektorer og energiafgrøder […]

(23) Der bør tilskyndes til forbedringer i forarbejdningen og afsætningen af primære land- og skovbrugsprodukter gennem støtte til investeringer, som har til formål at øge effektiviteten i forarbejdnings- og afsætningssektoren, fremme forarbejdningen af landbrugs- og skovbrugsprodukter til vedvarende energi, indføre ny teknologi og skabe innovation, skabe nye afsætningsmuligheder for landbrugs- og skovbrugsprodukter, satse på kvalitet og forbedre miljøbeskyttelse, sikkerhed på arbejdspladsen, hygiejne og dyrevelfærd, ved hjælp af foranstaltninger, som, alt efter hvad der er relevant, generelt tager sigte på mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder samt andre virksomheder under en vis størrelse, der bedre er i stand til at øge værdien af lokale produkter, samtidig med, at betingelserne for investeringsstøtte forenkles i forhold til dem, der er fastsat i forordning (EF) nr. 1257/1999.«

40 Det primære formål med forordning nr. 1698/2005 er således en modernisering og forbedring af virksomhedernes økonomiske resultater, herunder navnlig de små og mellemstore virksomheder (SMV), i landbrugssektoren bl.a. ved at fremme indførelsen af ny teknologi og innovation. Dette formål kræver dog ikke nødvendigvis investering i udelukkende nye eller innovative maskiner og udstyr for så vidt angår SMV'er. Finansiering af en sådan investering kan ganske vist fremme SMV'ernes modernisering og konkurrenceevne, hvilket ligeledes har en sammenhæng med målet om at bidrage til forbedring af livs- og arbejdskvaliteten i landdistrikterne, tilskyndelse til diversificering af den økonomiske aktivitet og miljøbeskyttelse ved hjælp af innovativ teknologi. Med hensyn til SMV'er, der udgør størstedelen af de erhvervsdrivende i denne sektor, som er omhandlet i sidste led i 23. betragtning til forordning nr. 1698/2005, og som generelt råder over færre økonomiske ressourcer i forhold til de store virksomheder, kan investering i nyt udstyr imidlertid ikke altid bidrage til at nå disse mål. Det kan således vise sig, at køb af brugte maskiner med et højt teknisk niveau, men til en nedsat pris eller endog med et højere teknisk niveau i forhold til visse typer af nyt udstyr, ligeledes imødekommer disse virksomheders behov og endda i højere grad bidrager til deres teknologiske og økonomiske udvikling i tråd med den tilsigtede modernisering af landbrugssektoren.

41 Ud fra denne synsvinkel harmonerer medlemsstaternes bemyndigelse til at fastsætte og gennemføre en særskilt og specifik ordning for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder for så vidt angår køb af brugt udstyr fuldt ud med formålene med forordning nr. 1698/2005 og nr. 1974/2006 og kræver således ikke, i modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet, en snæver fortolkning af reglerne i den nævnte ordning med hensyn til de nævnte formål. Ikke desto mindre skal kriteriet »behørigt begrundede tilfælde« i andet afsnit fortolkes i overensstemmelse med disse formål for at undgå, at medlemsstaten gør brug af sin skønsbeføjelse i henhold til andet afsnit under hensyntagen til betragtninger, der er disse formål uvedkommende, og for, at Kommissionen kan foretage en effektiv kontrol i denne forbindelse.

42 Den teleologiske fortolkning kan derfor ikke drage resultatet af ordlydsanalysen af andet afsnit i tvivl.

Om en kontekstuel fortolkning af artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006

43 Det bemærkes, at en kontekstuel fortolkning uden for den retlige ramme, som udgøres af artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006, ikke er egnet til hverken at afkræfte eller bekræfte resultatet af ordlydsanalysen af andet afsnit.

44 I denne forbindelse følger det af artikel 71, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1698/2005, at medlemsstaterne har beføjelse til at fastsætte »[r]eglerne for udgifters støtteberettigelse« med hensyn til støtte til landdistriktsudvikling gennem ELFUL. Selv om denne artikel indikerer, at medlemsstaterne med henblik herpå i princippet skal vedtage generelle regler, følger det imidlertid ikke af den grund, at medlemsstaterne råder over en ubegrænset skønsbeføjelse til at fastsætte disse regler, eller at disse skal have et bestemt indhold. Medlemsstaterne er frem for alt ansvarlige for at overholde de betingelser og begrænsninger, der fremgår af de EU-regler, der specifikt finder anvendelse i denne forbindelse og endog udgør det konkrete retsgrundlag for den omhandlede lovgivningsmæssige handling. Dette er tilfældet for artikel 55, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1974/2006, der udgør en lex specialis i forhold til artikel 71, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1698/2005, men imidlertid overlader en betydelig skønsbeføjelse til medlemsstaterne (jf. præmis 33 ovenfor). Selv om artikel 5, stk. 7, i samme forordning, hvorefter »[m]edlemsstaterne sørger for, at operationer, der finansieres af ELFUL, er i overensstemmelse med [TEUF]«, sammenholdt med artikel 310, stk. 5, TEUF, artikel 317, stk. 1, TEUF og artikel 4, stk. 3, TEU, på samme måde kræver, at de nationale myndigheder samarbejder loyalt med Kommissionen for at gennemføre EU-budgettet i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, fremkommer disse generelle forpligtelser ikke med en formålstjenlig præcisering med hensyn til den omtvistede fortolkning af artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006.

45 Disse generelle regler og principper giver således ikke mulighed for en mere nøjagtig læsning af andet afsnit, navnlig kriterierne om »behørigt begrundede tilfælde« og »betingelser« for støtteberettigelse samt deres sammenhæng inden for rammerne af artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006, som ville gå videre end resultatet af ordlydsfortolkningen og den teleologiske fortolkning omhandlet i præmis 25-42 ovenfor.

46 Disse bestemmelser bidrager således ikke til en yderligere afklaring af forståelsen af disse kriterier.

Om fortolkningen af artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006 med hensyn til tidligere og senere bestemmelser

47 Ved fortolkningen af artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006 med hensyn til tidligere bestemmelser skal der henvises til de relevante regler, som var gældende, inden forordning nr. 1698/2005 og nr. 1974/2006 trådte i kraft.

48 I denne henseende var de gældende retsakter Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 af 17. maj 1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger (EFT L 160, s. 80), Kommissionens forordning (EF) nr. 445/2002 af 26. februar 2002 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1257/1999 (EFT L 74, s. 1) og Kommissionens forordning nr. 817/2004 af 29. april 2004 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1257/1999 (EUT L 153, s. 30). Til forskel fra artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006 indeholdt artikel 22, første afsnit, litra b), i forordning nr. 445/2002 ikke udtrykkelige regler om køb af brugt udstyr eller om SMV'er, men omhandlede alene støtteberettigede udgifter vedrørende »nye maskiner og nyt udstyr, herunder software«. Det samme gjorde sig gældende for artikel 27 i forordning nr. 817/2004.

49 Støtteberettigelsen for udgifter forbundet med køb af brugt udstyr var derimod reguleret på området for strukturfonde, nærmere bestemt i regel nr. 4 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1685/2000 af 28. juli 2000 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 for så vidt angår støtteberettigede udgifter i forbindelse med foranstaltninger medfinansieret af strukturfondene (EFT L 193, s. 39). Det samme gjorde sig gældende for regel nr. 4 i Kommissionens forordning (EF) nr. 448/2004 af 10. marts 2004 om ændring af forordning (EF) nr. 1685/2000 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 for så vidt angår støtteberettigede udgifter i forbindelse med foranstaltninger medfinansieret af strukturfondene og om tilbagetrækning af forordning (EF) nr. 1145/2003 (EUT L 72, s. 66).

50 Det følger heraf, at inden forordning nr. 1698/2005 og nr. 1974/2006 trådte i kraft, var støtteberettigelsen for omkostninger til brugt udstyr genstand for lovgivningen om strukturfondene, men var ikke omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1257/1999.

51 Det skal endvidere præciseres, at forordning nr. 1698/2005 og nr. 1974/2006 er blevet erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 (EUT L 347, s. 487) samt Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 807/2014 af 11. marts 2014 om supplerende bestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om indførelse af overgangsbestemmelser (EUT L 227, s. 1). På grundlag af den bemyndigelse, der er fastsat i artikel 45, stk. 6, i forordning nr. 1305/2013, har Kommissionen fastsat artikel 13, litra b), i sin delegerede forordning nr. 807/2014, hvorefter »medlemsstaterne […] i deres programmer for udvikling af landdistrikterne [skal] fastsætte, på hvilke betingelser anskaffelse af brugt udstyr kan anses som en støtteberettiget udgift«. I modsætning til artikel 55, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1974/2006 fastsætter disse nye regler således hverken en særlig ordning for SMV'er eller et kriterium om »behørigt begrundede tilfælde«. Hvad angår betingelser for støtteberettigelse til køb af brugt udstyr kræver de desuden udtrykkeligt, at medlemsstaterne vedtager generelle regler inden for rammerne af »deres programmer for udvikling af landdistrikterne«.

52 Henset til samtlige de ovenfor anførte bemærkninger skal det konstateres, at der ikke af hverken den omhandlede lovgivnings tilblivelseshistorie eller den tidligere lovgivning kan udledes nogen konklusion med hensyn til den nøjagtige rækkevidde af artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006.

53 Endelig er de forskellige regler om strukturfondene heller ikke egnede til at have betydning for denne vurdering, idet artikel 39 i forordning nr. 445/2002 præciserer, at samme forordnings artikel 22 er en særregel i forhold til de mere generelle regler i forordning nr. 1685/2000, således at Republikken Finland under alle omstændigheder ikke med rette kan påberåbe sig disse regler.

Konklusion vedrørende fortolkningen af artikel 55, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1974/2006

54 Henset til samtlige ovenstående betragtninger og navnlig den ordlydsanalyse, der er foretaget i præmis 25-37 ovenfor, konkluderes, at artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006 skal fortolkes således, at andet afsnit ved at tillægge medlemsstaterne en skønsbeføjelse bemyndiger dem til at indføre og gennemføre en særlig undtagelsesordning for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder, hvori betingelserne for, at køb af brugt udstyr kan anses for at være en støtteberettiget udgift, præciseres, uden at medlemsstaten på forhånd i lovgivning med generel rækkevidde skal definere de konkrete tilfælde, hvori investeringen udgør et »behørigt begrundet tilfælde«. Ikke desto mindre indeholder dette kriterium et krav om, at medlemsstaten i forbindelse med udøvelsen af sin skønsbeføjelse, enten i forbindelse med en beslutning om at vedtage generelle regler eller i forbindelse

med en beslutning vedrørende et enkelt tilfælde, skal give en begrundelse, der understøtter, at beslutningen er truffet i overensstemmelse med kriterierne i og formålene med de relevante nationale og EU-retlige bestemmelser.

55 Som følge heraf er den anfægtede afgørelse behæftet med en retlig fejl, idet den følger af en urigtig fortolkning af artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006, og den skal derfor annulleres i sin helhed, uden at det er nødvendigt at undersøge, om Kommissionens vurdering af den finske lovgivnings overensstemmelse med denne artikel ligeledes er behæftet med fejl. I denne henseende skal det blot bemærkes, at Kommissionen begrænser sig til at gøre gældende, at anvendelsesområdet for betingelserne for støtteberettigelse ved køb af brugte maskiner og brugt udstyr er for bredt, samt at der i dekret nr. 632/2007 mangler en konkret og forudgående definition af »behørigt begrundede tilfælde«, hvilket netop hænger sammen med Kommissionens fejlagtige fortolkning af samme forordnings artikel 55, stk. 1.

Sagens omkostninger

56 I henhold til artikel 134, stk. 1, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

57 Da Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Republikken Finlands påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling):

1) Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2013/763/EU af 12. december 2013 om udelukkelse fra EU-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), annulleres, for så vidt som denne afgørelse udelukker visse af Republikken Finlands udgifter svarende til et beløb på 927 827,58 EUR fra EU-finansiering under ELFUL på grund af manglende overholdelse af EU-reglerne.

2) Europa-Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Prek Labucka Kreuschitz

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. december 2015.

Underskrifter

Indhold

Tvistens baggrund 2

Retsforhandlinger og parternes påstande 3

Retlige bemærkninger 4

Om sagens genstand 4

Om en ordlydsfortolkning af artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006 6

Om andet afsnits karakter af en undtagelse 6

Om sammenhængen mellem kriterierne »behørigt begrundede tilfælde« og »betingelser« for støtteberettigelse 7

Om en teleologisk fortolkning af artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006 9

Om en kontekstuel fortolkning af artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006 10

Om fortolkningen af artikel 55, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006 med hensyn til tidligere og senere bestemmelser 10

Konklusion vedrørende fortolkningen af artikel 55, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1974/2006 11

Sagens omkostninger 12