Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (fjärde avdelningen)

den 11 december 2015*

”EJFLU — Utgifter som undantagits från finansiering — Landsbygdsutveckling — Finansiell korrigering genom engångsbelopp — Stödberättigande utgifter för köp av maskineri och utrustning i andra hand — Undantag för mikroföretag samt små och medelstora företag — Artikel 55.1 i förordning (EG) nr 1974/2006”

I mål T-124/14,

Republiken Finland, företrädd av J. Heliskoski och S. Hartikainen, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av P. Aalto, J. Aquilina, P. Rossi och T. Sevón, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens genomförandebeslut 2013/763/EU av den 12 december 2013 om undantagande från EU-finansiering av vissa betalningar som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), inom ramen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och inom ramen för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 338, s. 81), i den del beslutet innebär att vissa utgifter, till ett belopp om 927 827,58 euro, som verkställts av Republiken Finland undantas från EU-finansiering inom ramen för EJFLU på grund av att de inte överensstämmer med unionsbestämmelserna,

meddelar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden M. Prek samt domarna I. Labucka och V. Kreuschitz (referent),

justitiesekreterare: handläggaren C. Heeren,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 12 juni 2015,

följande

* Rättegångsspråk: finska.

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Mellan den 23 och den 27 maj 2011 utförde Europeiska kommissionen en kontroll på plats i Finland (undersökning RD1/2011/805/FI) angående åtgärd M312 ”Skapande och utveckling av mikroföretag”.

2 I enlighet med artikel 11.1 i kommissionens förordning (EG) nr 885/2006 av den 21 juni 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1290/2005 när det gäller godkännande av utbetalningsställen och andra organ och avslutande av räkenskaperna för EGFJ och EJFLU (EUT L 171, s. 90), meddelade kommissionen den 9 september 2011 de finländska myndigheterna resultatet av den kontroll som skett på plats. I meddelandet redogjorde kommissionen för varför den ansåg att de finländska myndigheterna hade åsidosatt vissa skyldigheter enligt unionslagstiftnigen inom ramen för finansieringen av utgifter för landsbygdsutveckling sedan räkenskapsåret 2007, däribland de krav som följer av artikel 55.1 i kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 368, s. 15), i dess ändrade lydelse, och uppmanade de finländska myndigheterna att förtydliga under vilka förutsättningar de ansåg att utgifter för köp av andrahandsutrustning var stödberättigande. Dessutom påpekade kommissionen brister i kontrollen av rimligheten hos kostnader som hänförde sig till köp av viss andrahandsutrustning i den mening som avses i artikel 26.2 d i kommissionens förordning (EG) nr 1975/2006 av den 7 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 i fråga om kontroller och tvärvillkor i samband med stöd för landsbygdsutveckling (EUT L 368, s. 74).

3 Genom skrivelse av den 3 november 2011 besvarade Republiken Finland kommissionens meddelande och uppgav sig ha agerat i enlighet med unionslagstiftningen, i synnerhet artikel 55 i förordning nr 1974/2006. Republiken Finland angav härvid att enligt denna bestämmelse får medlemsstaterna fastställa villkor enligt vilka utgifter för köp av andrahandsutrustning kan betraktas som stödberättigande. I Finland hade denna möjlighet införts genom 23 § och 35 § i förordning nr 632/2007, där även villkoren för att bevilja stöd fastställdes.

4 Genom skrivelse av den 16 januari 2012 bjöd kommissionen in de finländska myndigheterna till ett bilateralt möte i Bryssel (Belgien) som hölls den 2 februari 2012. Genom skrivelse av den 29 februari 2012 översände kommissionen mötesprotokollet till de finländska myndigheterna, i den mening som avses i artikel 11.2 i förordning nr 885/2006, samt en begäran om kompletterande upplysningar. I bilaga 1 till denna skrivelse redogjorde kommissionen för varför den ansåg att förordning nr 632/2007 inte var förenlig med kraven enligt artikel 55. 1 i förordning nr 1974/2006, och vidhöll kritiken mot den bristfälliga kontrollen av rimligheten hos kostnader som hänförde sig till köp av viss andrahandsutrustning.

5 Den 27 april 2012 inkom de finländska myndigheterna med sina synpunkter på mötesprotokollet från den 2 februari 2012 och besvarade begäran om kompletterande upplysningar.

6 Den 13 maj 2013 sände kommissionen de finländska myndigheterna ett formellt meddelande, daterat den 6 maj samma år, i den mening som avses i artikel 11.2 tredje stycket, och artikel 16.1 i förordning nr 885/2006, om en finansiell korrigering till ett belopp om 927 827,58 euro för perioden mellan den 9 september 2009 och den 15 oktober 2012. I meddelandet redogjorde kommissionen för varför den ansåg att de finländska myndigheterna åsidosatt de krav som uppställs i artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006 och artikel 26.2 d i förordning nr 1975/2006 angående stöd till köp av andrahandsutrustning.

7 Den 19 juni 2013 sände Republiken Finland en begäran om förlikning till förlikningsorganet enligt artikel 16 i förordning nr 885/2006. Genom skrivelse av den 5 september 2013 meddelade förlikningsorganet att det inte hade för avsikt att uttala sig angående denna begäran, då beloppet för den finansiella korrigeringen understeg en miljon euro.

8 Angående frågan huruvida utgifter för köp av andrahandsutrustning kunde betraktas som stödberättigande påpekade kommissionen för det första, i punkt 17.1 i den sammanfattande rapporten av den 18 november 2013, att de finländska myndigheternas praxis inte uppfyllde kraven i artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006, eftersom Republiken Finland inte definierat och vederbörligen motiverat de särskilda fall då köp av andrahandsutrustning undantagsvis kunde beviljas EJFLU-finansiering. Tvärtom ger de relevanta bestämmelserna i förordning nr 632/2007 en generell möjlighet att investera i andrahandsutrustning, och frågan huruvida en utgift är stödberättigande bedöms från fall till fall med tillämpning av ett oklart definierat kriterium för att investeringen ska genomföras på det ”totalekonomiskt sett mest fördelaktiga sättet”. För det andra konstaterade kommissionen att kontrollen av rimligheten hos kostnader hänförliga till köp av andrahandsutrustning var bristfällig och inte motsvarade de krav som uppställs i artikel 26.2 d i förordning nr 1975/2006. Kommissionen beslutade därför att påföra en finansiell korrigering om 100 procent för stöd till köp av andrahandsutrustning vilket motsvarade ett belopp om 927 827,58 euro. Vad gällde den bristfälliga kontrollen av rimligheten hos kostnader som hänför sig till köp av andrahandsutrustning, föreslog kommissionen en finansiell korrigering om 10 procent, vilket motsvarade ett belopp om 14 208, 31 euro, vilket dock skulle inkluderas i den första finansiella korrigeringen.

9 Den 12 december 2013 antog kommissionen genomförandebeslut 2013/763/EU om undantagande från EU-finansiering av vissa betalningar som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), inom ramen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och inom ramen för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 338, s. 81) (nedan kallat det angripna beslutet). Beslutet delgavs Republiken Finland den 13 december 2013 under ärendenummer C (2013) 8743.

10 I det angripna beslutet, med hänvisning till den ”sammanfattande rapporten [av den 18 november 2013]” (skäl 6 i det angripna beslutet), undantog kommissionen från unionsfinansiering utgifter som Republiken Finland redovisat för köp av andrahandsutrustning under räkenskapsåren 2009–2012 inom ramen för åtgärden ”Landsbygdsutveckling EJFLU Axel 1+3 – investeringsinriktade åtgärder (2007–2013)”. Den finansiella korrigeringen, till ett belopp om totalt 927 827,58 euro, bestod av ett engångsbelopp i den del den grundade sig på ”[b]ristande överensstämmelse med artikel 55 i förordning … nr 1974/2006”. I den del korrigeringen hänförde sig till ”[b]rister i kontroll av angivna kostnaders rimlighet” bestod den av ett schablonbelopp om 10 procent, motsvarande 14 208,31 euro, ett belopp som emellertid är utan ”finansiella konsekvenser” (se artikel 1 jämförd med bilagan till det angripna beslutet, s. 98 och 99).

Förfarandet och parternas yrkanden

11 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 19 februari 2014 har Republiken Finland väckt förevarande talan.

12 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen (fjärde avdelningen) att inleda den muntliga delen av förfarandet.

13 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens muntliga frågor vid förhandlingen den 12 juni 2015.

14 Republiken Finland har yrkat att tribunalen ska:

— ogiltigförklara det angripna beslutet, i den mån kommissionen med avseende på Republiken Finland kräver återbetalning av finansiering till ett belopp om 927 827,58 euro,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

15 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska:

— ogilla talan, och

— förplikta Republiken Finland att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Saken i målet

16 Republiken Finland har till stöd för sin talan åberopat i huvudsak en enda grund som avser ett åsidosättande av artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006.

17 I detta sammanhang påpekar tribunalen att Republiken Finland i sin replik har uppgett att talan endast avser den finansiella korrigering i det angripna beslutet som utgörs av ett engångsbelopp. Detta styrks av den ogiltighetsgrund som åberopats i ansökan, vilken endast hänvisar till artikel 55.1 i förordning 1974/2006, och inte till artikel 26.2 d i förordning nr 1975/2006, som är den rättsliga grunden för den finansiella korrigering som utgörs av ett schablonbelopp. Följaktligen inskränker sig saken i förevarande mål till frågan huruvida kommissionens tillämpning av artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006, som grund för ovannämnda finansiella korrigering i form av ett engångsbelopp, var lagenlig.

18 Republiken Finland har hävdat att kommissionen har underlåtit att beakta förhållandet mellan artikel 55.1 första stycket b i förordning 1974/2006 (nedan kallat första stycket) och andra stycket i samma bestämmelse (nedan kallat andra stycket). Eftersom andra stycket inte fastställer några kriterier för att definiera de fall då stöd för köp av maskineri och utrustning i andra hand är ”välmotiverade” ger denna bestämmelse medlemsstaten ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning för att avgöra huruvida köp av maskineri och utrustning i andra hand kan vara stödberättigat. Förordningen kräver inte heller att medlemsstaten exakt definierar varje enskilt fall då köp av maskineri eller utrustning i andra hand ska betraktas som stödberättigat. Artikel 71.3 första stycket i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 277, s. 1) föreskriver dessutom uttryckligen att reglerna för vilka utgifter som är stödberättigande skall fastställas på nationell nivå. Således ankommer det på medlemsstaterna att fastställa mer exakta kriterier för att definiera i vilka fall det är välmotiverat att stödja köp av andrahandsutrustning. Enligt Republiken Finland är begreppen ”välmotiverade fall” och ”villkor för stödberättigande” så nära sammankopplade att det är omöjligt att tillämpa dem var för sig. Det är således tillräckligt att medlemsstaten definierar de villkor som ska gälla för stödberättigande och att dessa villkor är uppfyllda för att det ska anses välmotiverat att bevilja stöd till köp av maskineri och utrustning i andra hand.

19 Kommissionen har genmält att första stycket i förordning nr 1974/2006 anger som generell regel att vid investeringar genom EJFLU ska stödberättigande utgifter begränsas till köp eller leasingköp av nytt maskineri och ny utrustning. Enligt andra stycket är det endast genom undantag från första stycket och i ”välmotiverade fall” som köp av andrahandsutrustning kan anses utgöra en stödberättigande utgift. Medlemsstaten är därför skyldig att, på grundval av en på förhand fastställd definition, konkret identifiera de sällsynta ”välmotiverade fall” då stöd kan beviljas. Endast en dylik tolkning är förenlig

dels med syftet med gemenskapens stöd för investeringar inom jordbruket såsom det framgår av skäl 21 i förordning nr 1698/2005, nämligen att modernisera jordbruksföretagen så att det ekonomiska resultatet blir bättre tack vare bättre utnyttjande av produktionsfaktorerna, inklusive införandet av ny teknik och innovation, dels med syftet med att bevilja stöd genom EJFLU, såsom det framgår av skäl 23 i samma förordning, nämligen att bättre bearbetning och saluföring av jord- och skogsbrukets basprodukter bör uppmuntras. Denna begränsning av stöd till köp av andrahandsutrustning är även förenlig med syftet som uppställs i artikel 4.1 a i förordning nr 1698/2005 att genom stöd för omstrukturering, utveckling och innovation stärka jord- och skogsbrukets konkurrenskraft (se även skäl 46 till sagda förordning). Dessa syften kan i regel endast uppnås genom investeringar i ny utrustning.

20 Den tolkning av artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006 som Republiken Finland förespråkar strider, enligt kommissionen, såväl mot bestämmelsens struktur, som anger en generell regel och ett undantag, som mot den ”normhierarki” som finns mellan denna regel och dess undantag. Det följer av bestämmelsens ordalydelse att stöd till köp av andrahandsutrustning innebär ett undantag från den generella regeln om köp av ny utrustning, vilket inte i sig kräver någon särskild motivering. Just på grund av det faktum att sådant stöd är av undantagskaraktär, kan medlemsstaterna finansiera köp av andrahandsutrustning endast i välmotiverade fall, det vill säga genom att göra ytterligare ansträngningar för att definiera och motivera dessa fall. Genom den tolkning som förordas av Republiken Finland skulle tillämpningsområdet för undantaget utvidgas så till den grad att det omvandlades till en generell regel. I detta avseende kan inte Republiken Finland stödja sig på en behörighet för skönsmässig bedömning, eftersom kriteriet ”välmotiverade fall” måste ges en enhetlig tolkning i samtliga medlemsstater, och dessa är skyldiga att hålla sig inom de begränsningar som förordning nr 1974/2006 tydligt anger. En tillämpning av undantaget i artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006 förutsätter således att medlemsstaten på förhand korrekt definierar dessa ”välmotiverade fall”, det vill säga ett begränsat antal fall som tydligt kan identifieras. I detta sammanhang bestrider kommissionen även argumentet att kriterierna ”välmotiverade fall” och ”villkor enligt vilka köp av andrahandsutrustning kan betraktas som stödberättigande utgifter” är sammanlänkade och ska tillämpas gemensamt. Av det ovan anförda har kommissionen dragit slutsatsen att den finländska lagstiftningen inte definierar, i enlighet med artikel 55.1 i förordning 1974/2006, de ”välmotiverade fall” då stöd undantagsvis kan beviljas för köp av andrahandsutrustning.

21 Tribunalen anser att det är nödvändigt att inrikta prövningen till att avse frågan huruvida kommissionens tolkning av artikel 55.1 i förordning 1974/2006 i det angripna beslutet, jämförd med den sammanfattande rapporten, är välgrundad. Parterna tvistar nämligen huvudsakligen om tolkningen av första och andra stycket, samt deras inbördes förhållande. Denna artikel föreskriver bland annat följande:

”1. Vid investeringar skall stödberättigande utgifter begränsas till följande:

…

b) Köp eller leasingköp av nytt maskineri och ny utrustning, däribland datorprogram upp till tillgångens marknadsvärde. …

…

Genom undantag från första stycket led b och endast för mikroföretag samt små- och medelstora företag … får medlemsstaterna i välmotiverade fall fastställa villkor enligt vilka köp av andrahandsutrustning kan betraktas som stödberättigande utgifter.”

22 Enligt kommissionen anger första stycket en generell regel enligt vilken ”stödberättigande utgifter” för investeringar genom EJFLU ”begränsas till … [k]öp eller leasingköp av nytt maskineri och ny utrustning”. Enligt andra stycket är det endast ”[g]enom undantag från första stycket”, det vill säga

från den generella regeln, och ”endast för mikroföretag samt små- och medelstora företag” som ”medlemsstaterna i välmotiverade fall [får] fastställa villkor enligt vilka köp av andrahandsutrustning kan betraktas som stödberättigande utgifter”. För att få tillämpa detta undantag är således den berörda medlemsstaten skyldig att i sin interna rättsordning konkret identifiera, med hjälp av en på förhand fastställd definition, de ”välmotiverade fall” då stöd undantagsvis får beviljas för investeringar i andrahandsutrustning.

23 Även om Republiken Finland inte har bestritt undantagskaraktären som sådan av andra stycket i förhållande till första stycket, så hävdar Republiken Finland däremot i huvudsak att detta undantag inte ska tolkas restriktivt, utan ska förstås som en särskild ordning för mikroföretag samt små- och medelstora företag. Genom sitt utrymme för skönsmässig bedömning är medlemsstaterna fria att skapa en sådan ordning, och de är behöriga att definiera dess innehåll genom att uppställa ”villkor” för när utgifter för köp av andrahandsutrustning kan betraktas som stödberättigande. Dessa villkor är så ”intimt sammanbundna” med de ”välmotiverade fallen” att medlemsstaten kan, i avsaknad av en unionsrättslig definition, fastställa dessa fall inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Det är tillräckligt att nationell lagstiftning anger sådana ”villkor” för stödberättigande och att dessa är uppfyllda för att utgifter som verkställts för köp av andrahandsutrustning ska anses utgöra ”välmotiverade fall”.

24 För att besvara de uppkomna tolkningsfrågorna och för att fastställa den exakta innebörden av bestämmelserna i artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006, samt deras inbördes förhållande, ska tribunalen i enlighet med fast rättspraxis göra en bokstavlig, teleologisk, kontextuell och historisk tolkning av dessa bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 november 2002, Lagardère och Canal+/kommissionen, T-251/00, REG, EU:T:2002:278, punkterna 72–83, och dom av den 6 oktober 2005, Sumitomo Chemical och Sumika Fine Chemicals/kommissionen, T-22/02 och T-23/02, REG, EU:T:2005:349, punkterna 41–60).

Bokstavlig tolkning av artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006

Undantagskaraktär hos andra stycket

25 Vid en bokstavlig tolkning ska tribunalen pröva den rättsliga naturen av första och andra stycket, samt deras inbördes förhållande. I detta sammanhang ska hänsyn tas till den omständigheten att unionsrättens bestämmelser är avfattade på flera olika språk och att samtliga språkversioner äger vitsord. Vid tolkningen av en unionsbestämmelse måste således de olika språkversionerna jämföras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 1982, Cilfit m.fl., 283/81, REG, EU:C:1982:335, punkt 18, och dom av den 7 november 2007, Tyskland/kommissionen, T-374/04, REG, EU:T:2007:332, punkt 95).

26 Såsom parterna har medgett, bland annat vid förhandlingen, ger inte en jämförelse av de olika språkversionerna någon direkt klarhet i innebörden av artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006, och i synnerhet inte i betydelsen av det särskilda förhållande som finns mellan första och andra stycket.

27 Uttrycket ”[g]enom undantag” i andra stycket kan betyda att tillämpningsområdet för en generell regel ska begränsas genom att en särskild regel uppställs för en eller flera abstrakt definierade hypoteser, såsom följer av principerna om att specialbestämmelser har företräde framför bestämmelser av mer allmän karaktär (*specialia generalibus derogant*) och att specialbestämmelser inte kan åsidosättas genom allmänna bestämmelser (*legi speciali per generalem non derogatur*), och innebär därmed ett undantag i strikt mening. Alternativt kan det avse beslutet av den aktuella lagstiftningens upphovsman att inte tillämpa den generella regeln på vissa situationer eller vissa subjekt, utan låta dessa omfattas av en särskild och specifik ordning som inte faller inom den generella regelns tillämpningsområde.

28 Det är ostridigt mellan parterna att första stycket innehåller huvudregeln eller den generella regeln, och att andra stycket föreskriver en alternativ lösning för mikroföretag samt små- och medelstora företag, vilket under alla omständigheter innebär att den senare bestämmelsen utgör ett undantag. Såsom tribunalen har påpekat i punkt 27 ovan innebär detta inte nödvändigtvis att det är fråga om ett undantag i strikt mening, utan kan påvisa att det finns en specifik och särskild ordning i förhållande till den ordning som skapas genom huvudregeln eller den generella regeln. Således är termerna i de engelska, italienska och porugisiska språkversionerna ”derogation”, ”deroga” och ”derrogação” inte i alla fall synonyma med ”exception”, ”eccezione” och ”exceção”. På samma sätt betyder termerna ”abweichend” och ”[i]n afwijking” på tyska respektive nederländska ”annorlunda” eller ”avvikande”, utan att det nödvändigtvis är fråga om ett undantag. Slutligen betyder det spanska uttrycket ”no obstante” ”emellertid”, vilket kan, men måste inte, åsyfta ett undantag i strikt mening.

29 Frågan huruvida andra stycket ska klassificeras som ett undantag i strikt mening, eller som en avvikande regel som gör det möjligt att skapa en särskild och specifik ordning för mikroföretag samt små- och medelstora företag, kan inte heller avgöras på grundval av det faktum att i de flesta språkversionerna är de uttryck som är likställda med uttrycket ”[g]enom undantag” uppdelade med hjälp av konjunktionen ”och” i meningens andra led, som genom adverbet ”endast” (uniquement, only, exclusivamente, unicamente, alleen) hänvisar till mikroföretag samt små- och medelstora företag. Det framgår nämligen inte tydligt därav om unionslagstiftarens avsikt var att antingen skapa ett undantag i strikt mening, eller att endast ge medlemsstaten behörighet att skapa en avvikande och specifik ordning för mikroföretag samt små- och medelstora företag, eftersom en sammantagen läsning av uttrycken ”[g]enom undantag” och ”och endast” kan tolkas i båda riktningarna. Att båda dessa begränsande termer används i samma mening ger således inte en tillräckligt klar och precis indikation på huruvida andra stycket utgör ett undantag i strikt mening, eller endast en avvikande regel som gör det möjligt att skapa en särskild och specifik ordning för mikroföretag samt små- och medelstora företag.

30 Således är det inte nödvändigtvis så att den rättspraxis som grundar sig på den romerska rättsprincipen *singularia non sunt extendenda* (undantag ska tolkas restriktivt) är tillämplig i förevarande fall. Enligt denna rättspraxis ska unionsbestämmelser som utgör undantag tolkas restriktivt för att bevara den ändamålsenliga verkan hos den generella regel som undantaget gör avsteg från (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 2001, Heininger, C-481/99, REG, EU:C:2001:684, punkt 31 och där angiven rättspraxis, och dom av den 13 december 2012, BLV Wohn- und Gewerbebau, C-395/11, REU, EU:C:2012:799, punkterna 40 och 41 och där angiven rättspraxis). En sådan restriktiv tolkning är nämligen inte nödvändig om andra stycket ska klassificeras som en avvikande regel som gör det möjligt att skapa en särskild och specifik ordning för mikroföretag samt små- och medelstora företag.

31 Följaktligen framgår det inte av en bokstavlig tolkning huruvida andra stycket är ett undantag som ska tolkas restriktivt i enlighet med den rättspraxis som tribunalen hänvisat till i punkt 30 ovan, såsom kommissionen har hävdat, utan det kan endast konstateras att andra stycket uppställer en särskild regel för mikroföretag samt små- och medelstora företag.

Förhållandet mellan rekvisiten ”välmotiverade fall” och ”villkor” för stödberättigande

32 Angående den exakta innebörden av andra stycket erinrar tribunalen om att parterna är oeniga om huruvida andra stycket endast är tillämpligt i undantagsfall, fall som dessutom måste definieras särskilt och på förhand i medlemsstatens interna rättordning, eller om det har en mer vidsträckt innebörd som täcker i princip samtliga situationer som, vid en bedömning av nationella behöriga myndigheter, uppfyller de ”villkor” för stödberättigande som den interna rättsordningen uppställer. Därmed skulle dessa villkor i sig motsvara sådana ”välmotiverade fall” när nationella myndigheter beslutar att tillämpa dessa villkor och motiverar sitt beslut i enlighet med de aktuella reglernas syfte.

33 I detta sammanhang påpekar tribunalen inledningsvis att oavsett språkversion så anger andra styckets ordalydelse entydigt att medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning för att upprätta och genomföra en särskild och specifik ordning för mikroföretag samt små- och medelstora företag, och i detta syfte ”får medlemsstaterna … fastställa villkor enligt vilka köp av andrahandsutrustning kan betraktas som stödberättigande utgifter”. Det är även utrett att rekvisitet ”välmotiverade fall” inte har getts någon unionsrättslig definition, och att medlemsstaterna därmed förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning för att definiera dessa fall, utöver den skönsmån medlemsstaterna besitter för att ange ”villkor” för stödberättigande.

34 Det är visserligen riktigt att unionslagstiftaren haft för avsikt att ge vart och ett av rekvisiten ”välmotiverade fall” å ena sidan, och ”villkor” för stödberättigande å den andra, en separat och särskild innebörd. Detta konstaterande medger dock inte i sig att kommissionens tolkning av ”välmotiverade fall” – det vill säga att medlemsstaten måste anta generell lagstiftning som på förhand fastställer i exakt vilka fall utgifter för köp av maskineri eller utrustning i andra hand kan betraktas som stödberättigande – ska godtas. Det är tvärtom så, med hänsyn till andra styckets struktur, att rekvisitet ”välmotiverade fall” är direkt kopplat till medlemsstatens behörighet samt dess möjlighet att göra en skönsmässig bedömning (”får … i välmotiverade fall fastställa”) för att upprätta och genomföra en särskild och specifik ordning för mikroföretag samt små- och medelstora företag. I detta sammanhang är det ovidkommande att bland annat den danska versionen av förordningen (”I behørigt begrundede tilfælde”) och den portugisiska (”Em casos devidamente fundamentados”) anger rekvisitet ”välmotiverade fall” direkt i inledningen av andra stycket.

35 Med hänsyn till ovanstående ska rekvisitet ”välmotiverade fall” begränsas till att avse på vilket sätt en medlemsstat ska utöva sin behörighet att göra skönsmässiga bedömningar i enlighet med andra stycket, och i synnerhet hur dylika bedömningar ska motiveras. För att uppfylla detta rekvisit och för att kommissionen ska kunna kontrollera dess efterlevnad, är en medlemsstat med andra ord skyldig att varje gång den anser det vara lämpligt att utöva sin behörighet och sin möjlighet att göra en skönsmässig bedömning – vare sig fråga är om ett eventuellt beslut att anta regler av generell innebörd, eller ett eventuellt beslut i ett enskilt fall om köp av andrahandsutrustning – ge en relevant motivering till sitt beslut. Tribunalen konstaterar även att samtliga språkversioner av andra stycket stödjer en dylik tolkning och att den är tillfyllest för att säkerställa att kommissionen ges en möjlighet att, i efterhand och på lämpligt sätt, kontrollera hur en medlemsstat har utövat sin behörighet att göra en skönsmässig bedömning enligt andra stycket, i enlighet med syftena hos relevanta unionsbestämmelser (se även punkterna 40 och 41 nedan).

36 Tribunalen påpekar slutligen följande. Om unionslagstiftaren hade haft för avsikt att skapa en regel som motsvaras av den tolkning kommissionen förfäktar, skulle lagstiftaren ha varit tvungen att tydligt ange att medlemsstaten var skyldig att anta generella regler som på förhand utpekar samtliga fall då finansiering av köp i andra hand av maskineri eller utrustning kan betraktas som stödberättigande utgifter, vilket dock inte är fallet beträffande andra stycket. I enlighet med rättssäkerhetsprincipen ska emellertid inte enskilda rättssubjekt, däribland medlemsstaterna, missgynnas av tolkningssvårigheter orsakade av otydlig lagstiftning som föreskriver betungande ekonomiska konsekvenser i förhållande till dem (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 29 april 2004, Sudholz, C-17/01, REG, EU:C:2004:242, punkt 34 och där angiven rättspraxis, dom av den 7 juni 2005, VEMW m.fl., C-17/03, REG, EU:C:2005:362, punkt 80, och dom av den 11 juni 2015, Berlington Hungary m.fl., C-98/14, REU, EU:C:2015:386, punkt 77 och där angiven rättspraxis).

37 Under dessa förutsättningar, och inom ramen för en bokstavlig tolkning, godtar inte tribunalen kommissionens argument att andra stycket är ett undantag som ska tolkas restriktivt i förhållande till den huvudregel eller generella regel som fastställs i första stycket, och tribunalen godtar inte heller kommissionens argument att medlemsstaten enligt rekvisitet ”välmotiverade fall” är skyldig att anta generella regler som på förhand ger en precis motivering som definierar dessa fall och motiverar

tillämpningen av de olika ”villkor” för stödberättigande som uppställs där, för att förhindra att innebörden av dessa påstådda undantag innebär att innehållet i den generella regeln går förlorat och inverkar menligt på dess ändamålsenliga verkan.

Teleologisk tolkning av artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006

38 Vid en teleologisk tolkning ska hänsyn tas till det övergripande syftet med förordningarna nr 1698/2005 och 1974/2006, det vill säga ”stöd till landsbygdsutveckling”.

39 Skäl 21 och 23 i förordning nr 1698/2005 förtydligar detta syfte bland annat på följande sätt:

”(21) Syftet med gemenskapens stöd för investeringar inom jordbruket är dels att modernisera jordbruksföretagen så att det ekonomiska resultatet blir bättre tack vare bättre utnyttjande av produktionsfaktorerna, inklusive införandet av ny teknik och innovation, med inriktning på kvalitet, ekologiska produkter och diversifiering både på och utanför jordbruksföretagen, genom t.ex. annan produktion än av livsmedel eller genom odling av energigrödor …

(23) Bättre bearbetning och saluföring av jord- och skogsbrukets basprodukter bör uppmuntras genom stöd för investeringar som syftar till att få bättre effektivitet i dessa led, att jord- och skogsbruksproduktionen skall kunna ge förnybar energi, att införa ny teknik och innovationer, att få nya marknadsmöjligheter för jordbruks- och skogsprodukter, att satsa på kvalitet, att få förbättrat miljöskydd och bättre arbetarskydd, hygien och djurskydd, vilket bör ske genom verksamheter som allmänt sett riktar sig till mikroföretag samt små och medelstora företag och andra företag under en viss storlek som har bättre förutsättningar att kunna höja värdet på lokala produkter, samtidigt som kraven för att få investeringsstöd förenklas jämfört med förordning (EG) nr 1257/1999.”

40 Det huvudsakliga syftet med förordning nr 1698/2005 är således att skapa förutsättningar för att modernisera och förbättra de ekonomiska resultaten hos företag inom jordbrukssektorn, i synnerhet små och medelstora företag, genom att främja införandet av ny teknik och innovation. Emellertid uppnås inte detta syfte nödvändigtvis enbart genom investeringar i nytt eller innovativt maskineri eller utrustning när fråga är om små och medelstora företag. Finansiering av dylika investeringar kan visserligen främja moderniseringen och konkurrenskraften även hos små och medelstora företag, vilket också är sammankopplat med syftet att bidra till förbättrad livs- och arbetskvalitet på landsbygden, att främja diversifiering av ekonomiska aktiviteter och att skydda miljön genom att använda innovativ teknologi. I förhållande till små och medelstora företag – som utgör majoriteten av aktiva aktörer inom jordbrukssektorn och som omnämns särskilt i slutet av skäl 23 i förordning nr 1698/2005 – vars ekonomiska tillgångar generellt sett är mindre än de som större företag förfogar över, bidrar emellertid inte alltid investeringar i ny utrustning till att uppnå ovannämnda syften. Det kan således visa sig att maskineri av hög teknisk nivå – ibland till och med av högre teknisk nivå än viss ny utrustning – som kan köpas till ett lägre pris på andrahandsmarknaden också tillgodoser behoven hos dessa företag, och rentav bidrar i högre utsträckning till deras tekniska och ekonomiska utveckling i den mening som avses med den eftersträvade moderniseringen av jordbrukssektorn.

41 Med ett sådant synsätt är en behörighet för medlemsstaterna att föreskriva och genomföra en särskild och specifik ordning för mikroföretag samt små- och medelstora företag som köper utrustning i andra hand helt i linje med de syften som uppställs i förordningarna nr 1698/2005 och 1974/2006, och i motsats till vad kommissionen har hävdat är det således inte nödvändigt att ge bestämmelserna i denna ordning en restriktiv tolkning med hänsyn till dessa syften. Rekvisitet ”välmotiverade fall” i andra stycket måste icke desto mindre tolkas i enlighet med dessa syften dels för att undvika att en medlemsstat som utövar den behörighet för skönsmässiga bedömningar som föreskrivs i andra stycket beaktar överväganden som inte motsvarar ovannämnda syften, dels för att kommissionen ska kunna göra effektiva kontroller härav.

42 Följaktligen påverkas inte resultatet av den bokstavliga analysen av andra stycket av denna teleologiska tolkning.

Kontextuell tolkning av artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006

43 Tribunalen konstaterar att en kontextuell tolkning som sträcker sig utanför den rättsliga ram som uppställs i artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006, varken kan vederlägga eller styrka resultatet av den bokstavliga analysen av andra stycket.

44 Det följer av artikel 71.3 första stycket i förordning nr 1698/2005 att medlemsstaterna är behöriga att fastställa ”[r]eglerna för vilka utgifter som är stödberättigande” inom ramen för stöd för landsbygdsutveckling genom EJFLU. Även om denna artikel innebär att medlemsstaterna i princip är skyldiga att anta regler av generell innebörd, medför detta likväl inte att medlemsstaterna förfogar över ett obegränsat utrymme för skönsmässig bedömning för att anta sådana regler, eller att reglerna ska ha ett visst innehåll. Medlemsstaterna är framför allt skyldiga att respektera de villkor och begränsningar som uppställs i den unionslagstiftning som är särskilt tillämplig i sammanhanget eller som till och med utgör den konkreta rättsliga grunden för den aktuella regleringen. Så är fallet med artikel 55.1 andra stycket i förordning nr 1974/2006 som utgör *lex specialis* i förhållande till artikel 71.3 första stycket i förordning nr 1698/2005, men som icke desto mindre ger medlemsstaterna ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning (se punkt 33 ovan). Artikel 5.7 i förordning nr 1698/2005, som föreskriver att ”[m]edlemsstaterna skall se till att de insatser som finansieras via EJFLU är förenliga med [EUF-]fördraget”, jämförd med artikel 310.5 FEUF, artikel 317 första stycket FEUF och artikel 4.3 FEU, kräver förvisso att nationella myndigheter lojalt samarbetar med kommissionen i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning när de verkställer unionens budget, men dessa generella skyldigheter ger inte några användbara förtydliganden till den omtvistade tolkningen av artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006.

45 Dessa generella regler och principer kan således inte utgöra stöd för en mer exakt förståelse av andra stycket, i synnerhet avseende rekvisiten ”välmotiverade fall” och ”villkor” för stödberättigande och förhållandet mellan dem inom ramen för artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006, vilket vore att gå utöver resultaten av de bokstavliga och teleologiska tolkningar som utförts i punkterna 25–42 ovan.

46 Således ger inte dessa bestämmelser några ytterligare förtydliganden till hur dessa rekvisit ska tolkas.

Tolkning av artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006 med hänsyn till tidigare och senare bestämmelser

47 För en tolkning av artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006 i förhållande till tidigare bestämmelser, hänvisar tribunalen till de relevanta regler som var tillämpliga innan förordningarna nr 1698/2005 och 1974/2006 trädde i kraft.

48 Sådana tidigare tillämpliga regler är rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar (EGT L 160, s. 80), och kommissionens förordningar (EG) nr 445/2002 av den 26 februari 2002 och nr 817/2004 av den 29 april 2004 om tillämpningsföreskrifter för förordning nr 1257/1999 (EGT L 74, s. 1 och EUT L 153, s. 30). Till skillnad från artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006 föreskrev inte artikel 22 första stycket b i förordning nr 445/2002 några uttryckliga regler om köp av andrahandsutrustning eller om små och medelstora företag, utan den avsåg endast stödberättigande utgifter för ”nya maskiner och ny utrustning, inklusive programvara till datorer”. Detsamma var fallet med artikel 27 i förordning nr 817/2004.

49 Frågan huruvida utgifter för köp av andrahandsutrustning skulle betraktas som stödberättigande reglerades däremot inom ramen för strukturfonderna, nämligen i regel nr 4 i kommissionens förordning (EG) nr 1685/2000 av den 28 juli 2000 om närmare bestämmelser för genomförandet av rådets förordning (EG) nr 1260/1999 avseende stödberättigande utgifter i samband med insatser som medfinansieras av strukturfonderna (EGT L 193, s. 39). Så var även fallet med regel nr 4 i kommissionens förordning (EG) nr 448/2004 av den 10 mars 2004 om ändring av förordning (EG) nr 1685/2000 om närmare bestämmelser för genomförandet av rådets förordning (EG) nr 1260/1999 avseende stödberättigande utgifter i samband med insatser som medfinansieras av strukturfonderna och om upphävande av förordning (EG) nr 1145/2003 (EUT L 72, s. 66).

50 Innan förordningarna nr 1698/2005 och 1974/2006 trädde i kraft reglerades följaktligen frågan huruvida utgifter för köp av andrahandsutrustning var stödberättigande genom regleringen för strukturfonderna, men den föll inte inom tillämpningsområdet för förordning nr 1257/1999.

51 Tribunalen framhåller även att förordningarna nr 1698/2005 och 1974/2006 har ersatts av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) och om upphävande av förordning nr 1698/2005 (EUT L 347, s. 487), samt av kommissionens delegerade förordning (EU) nr 807/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU), samt om införande av övergångsbestämmelser (EUT L 227, s. 1). På grundval av den behörighet som föreskrivs i artikel 45.6 i förordning nr 1305/2013, har kommissionen antagit artikel 13 b i delegerade förordning nr 807/2014, som föreskriver att ”[m]edlemsstaterna ska i sina landsbygdsprogram ange enligt vilka villkor köp av begagnad utrustning kan betraktas som stödberättigande utgifter”. Till skillnad mot artikel 55.1 andra stycket i förordning nr 1974/2006 föreskriver således inte dessa nya regler vare sig någon särskild ordning för små och medelstora företag eller något rekvisit om ”välmotiverade fall”. Dessa nya regler föreskriver dessutom uttryckligen att medlemsstaterna ska anta generella regler ”i sina landsbygdsprogram” avseende villkor för att köp av andrahandsutrustning ska betraktas som stödberättigande utgifter.

52 Med hänsyn till det ovan anförda konstaterar tribunalen att varken tillkomsthistorien bakom den aktuella lagstiftningen eller påföljande lagstiftning kan leda till någon slutsats angående den exakta innebörden av artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006.

53 Slutligen kan inte heller de olika reglerna om strukturfonderna påverka denna bedömning. Enligt artikel 39 i förordning nr 445/2002 är artikel 22 i samma förordning en specialbestämmelse i förhållande till de mer generella bestämmelser som återfinns i förordning nr 1685/2000. Därmed kan Republiken Finland under alla omständigheter inte med framgång åberopa dessa sistnämnda bestämmelser.

Slutsats angående tolkningen av artikel 55.1 andra stycket i förordning nr 1974/2006

54 Med beaktande av det ovan anförda, i synnerhet den bokstavliga tolkning som redogjorts för i punkterna 25–37 ovan, konstaterar tribunalen att artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006 ska tolkas på följande sätt. Andra stycket ger medlemsstaterna behörighet att, inom ramen för en skönsmässig bedömning, upprätta och genomföra en särskild och specifik ordning för mikroföretag samt små- och medelstora företag som föreskriver under vilka villkor utgifter för köp av andrahandsutrustning kan betraktas som stödberättigande utgifter, utan att medlemsstaten för den skull är skyldig att anta generell lagstiftning som tydligt och på förhand definierar de fall då sådana investeringar ska anses vara ”välmotiverade”. Icke desto mindre medför det sistnämnda rekvisitet en skyldighet för medlemsstaten att inom ramen för en dylik skönsmässig bedömning – antingen inom ramen för ett beslut att anta

generella bestämmelser eller inom ramen för ett beslut i ett enskilt fall – lämna en motivering som visar att beslutet är förenligt med de villkor och syften som uppställs i såväl tillämplig nationell lagstiftning som unionslagstiftning.

55 Följaktligen är det angripna beslutet grundat på en felaktig rättstillämpning, eftersom det utgår från en felaktig tolkning av artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006. Beslutet ska därmed ogiltigförklaras i sin helhet. Det saknas därvid anledning att pröva huruvida kommissionens bedömning av den finländska lagstiftningens förenlighet med denna artikel också bygger på en sådan felaktig rättstillämpning. I detta avseende är det nämligen tillräckligt att konstatera att kommissionen endast ifrågasatt det alltför vidträckta tillämpningsområdet för villkoren för att köp i andra hand av maskineri och utrustning ska betraktas som stödberättigande utgifter, samt avsaknaden i förordning nr 632/2007 av en konkret och på förhand bestämd definition av ”välmotiverade fall”, vilket just utgör kommissionens felaktiga tolkning av artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006.

Rättegångskostnader

56 Enligt artikel 134.1 i tribunalens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

57 Republiken Finland har yrkat att kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska Republiken Finlands yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

följande:

1) Kommissionens genomförandebeslut 2013/763/EU av den 12 december 2013 om undantagande från EU-finansiering av vissa betalningar som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), inom ramen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och inom ramen för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) ogiltigförklaras, i den del beslutet innebär att vissa utgifter, till ett belopp om 927 827,58 euro, som verkställts av Republiken Finland undantas från EU-finansiering inom ramen för EJFLU på grund av att de inte överensstämmer med unionsbestämmelserna.

2) Europeiska kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna.

Prek Labucka Kreuschitz

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 11 december 2015.

Underskrifter

Innehållsförteckning

Bakgrund till tvisten 1

Förfarandet och parternas yrkanden 3

Rättslig bedömning 4

Saken i målet 4

Bokstavlig tolkning av artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006 6

Undantagskaraktär hos andra stycket 6

Förhållandet mellan rekvisiten ”välmotiverade fall” och ”villkor” för stödberättigande 7

Teleologisk tolkning av artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006 9

Kontextuell tolkning av artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006 10

Tolkning av artikel 55.1 i förordning nr 1974/2006 med hänsyn till tidigare och senare bestämmelser .. 10

Slutsats angående tolkningen av artikel 55.1 andra stycket i förordning nr 1974/2006 11

Rättegångskostnader 12