FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (fjärde avdelningen)

den 10 september 2008 *

I mål T-370/05,

Republiken Frankrike, inledningsvis företrädd av G. de Bergues och A. Colomb, därefter av G. de Bergues och A.-L. During, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. Nolin, i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2005/579/EG av den 20 juli 2005 om undantagande från gemenskapsfinansiering av vissa utgifter som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EUT L 199, s. 84), i den del det i beslutet fastställs att vissa utgifter ska undantas från gemenskapsfinansiering genom en rättelse avseende fastställandet av arealer som kan utgöra föremål för stöd till omstrukturering och omställning av vinodlingar för budgetåren 2001–2003,

meddelar

* Rättegångsspråk: franska.

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden O. Czúcz samt domarna J.D. Cooke och I. Labucka (referent),

justitiesekreterare: handläggaren C. Kristensen,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 maj 2008,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 De grundläggande föreskrifterna avseende den gemensamma jordbrukspolitiken utgörs vad avser de utgifter som verkställs från och med den 1 januari 2000, av rådets förordning (EG) nr 1258/1999 av den 17 maj 1999 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 160, s. 103).

2 I artikel 7.4 i förordning nr 1258/1999 anges följande:

”Kommissionen skall besluta om vilka utgifter som inte skall omfattas av gemenskapsfinansiering enligt artiklarna 2 och 3 om den finner att utgifterna inte har verkställts i överensstämmelse med gemenskapsbestämmelserna.

Före varje beslut om att vägra finansiering skall resultaten av kommissionens kontroller och den berörda medlemsstatens svar överlämnas skriftligen, varefter båda parter skall söka nå en överenskommelse om vilka åtgärder som skall vidtas.

Om ingen överenskommelse nås får medlemsstaten begära att ett förfarande inleds i syfte att medla mellan deras respektive ståndpunkter inom en tid av fyra månader; resultaten härav skall anges i en rapport, som skall överlämnas till och granskas av kommissionen innan ett beslut om att vägra finansiering fattas.

Kommissionen skall göra en bedömning av de belopp som skall undantas, särskilt med hänsyn till hur stor bristen på överensstämmelse är. Kommissionen skall beakta överträdelsens art och betydelse samt den ekonomiska förlust som gemenskapen lidit …”

3 I artikel 8.1 i kommissionens förordning (EG) nr 1663/95 av den 7 juli 1995 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 729/70 i fråga om förfarandet

vid avslutande av räkenskaperna för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 158, s. 6), anges följande:

”1. Om kommissionen efter en undersökning anser att utgifterna har verkställts på ett sätt som strider mot gemenskapsreglerna skall den meddela den berörda medlemsstaten sina iakttagelser och ange vilka korrigeringsåtgärder som skall vidtas för att säkerställa att reglerna följs i framtiden.

Meddelandet skall innehålla en hänvisning till den här förordningen. Medlemsstaten skall besvara meddelandet inom två månader, och kommissionen får ändra sin ståndpunkt på grundval av svaret. Kommissionen får i berättigade fall bevilja en förlängning av denna svarsperiod.

Efter utgången av den tillåtna svarstiden skall kommissionen kalla till en bilateral diskussion och de båda parterna försöka nå en överenskommelse om vilka åtgärder som skall vidtas samt om hur allvarlig överträdelsen skall anses vara och hur stor ekonomisk skada den kan anses ha orsakat Europeiska gemenskapen. Efter denna diskussion och efter ett eventuellt senaste datum för inlämning av kompletterande uppgifter som kommissionen har fastställt i samråd med medlemsstaten, eller, om medlemsstaten inte godtar kallelsen till diskussion inom en tidsfrist som skall fastställas av kommissionen, efter den tidsfristens utgång, skall kommissionen formellt meddela medlemsstaten sina slutsatser med hänvisning till kommissionens beslut 94/442/EG. Utan att detta påverkar bestämmelserna i denna punkt fjärde stycket skall meddelandet innehålla en uppskattning av de utgifter kommissionen planerar att utesluta enligt artikel 5.2 c i förordning (EEG) nr 729/70.

Medlemsstaten skall snarast underrätta kommissionen om vilka åtgärder som har vidtagits för att säkra att gemenskapsreglerna följs och från vilket datum de tillämpas. Kommissionen skall i förekommande fall fatta ett eller flera beslut enligt artikel 5.2 c i förordning (EEG) nr 729/70 för att till och med det datum då korrigeringsåtgärderna började tillämpas utesluta de utgifter som berörs av överträdelsen av gemenskapsreglerna.”

4 I rådets förordning (EG) nr 1493/1999 av den 17 maj 1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin (EGT L 179, s. 1, rättelse i EGT 271, s. 47 [Rättelsen gäller inte den svenska språkversionen. Övers. anm.]), uppges bl.a. följande:

”*Artikel 11*

1. Ett system för omstrukturering och omställning av vinodlingar införs härmed.

2. Systemet skall ha som mål att anpassa produktionen till efterfrågan på marknaden.

3. Systemet skall omfatta en eller flera av följande åtgärder:

a) Omställning till andra sorter, även genom dubbelympning.

b) Förflyttning av vinodlingar.

c) Förbättringar av den teknik för att förvalta vinodlingar som har avseende på målet för detta system.

Systemet skall inte omfatta normal förnyelse av uttjänta vinodlingar.

…

Artikel 13

1. Stöd för omstrukturering och omställning skall bara beviljas i fråga om planer som upprättats och, vid behov, godkänts av medlemsstaten. Stöd skall lämnas i följande former:

a) Kompensation till producenter för förlorade intäkter till följd av genomförandet av planen, och

b) bidrag till kostnaderna för omstruktureringen och omställningen.

2. Kompensationen till producenter för förlorade intäkter får antingen innebära

a) tillåtelse att båda gamla och nya vinstockar, utan hinder av bestämmelserna i kapitel I i denna avdelning, får förekomma samtidigt under en bestämd period på högst tre år, eller

b) ekonomisk gottgörelse som skall finansieras av gemenskapen.

3. Gemenskapens bidrag till de kostnader som omstruktureringen och omställningen medför får inte överstiga 50 % av kostnaderna. I regioner som är klassificerade som mål 1 enligt rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna får gemenskapens bidrag dock uppgå till 75 %. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 14.4 får medlemsstaterna inte i något fall lämna bidrag till finansieringen.

…

Artikel 15

Tillämpningsföreskrifter till detta kapitel skall antas enligt förfarandet i artikel 75.

Dessa föreskrifter får särskilt innehålla bestämmelser

a) om minsta storlek för de berörda vinodlingarna,

b) om utnyttjandet av återplanteringsrätter i allmänhet samt av nyplanteringsrätter som tilldelas i samband med fysiska förbättringsplaner och som tilldelas unga jordbrukare, vid genomförandet av programmen,

c) som syftar till att hindra en ökning av produktionskapaciteten när detta kapitel tillämpas,

d) om de maximala stödbeloppen per hektar.”

5 I punkterna 1, 2 och 4 i artikel 13 i kommissionens förordning (EG) nr 1227/2000 av den 31 maj 2000 om tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EG) nr 1493/1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin, särskilt beträffande produktionskapacitet (EGT L 143, s. 1), anges bland annat följande:

”1. De behöriga myndigheterna i medlemsstaterna skall besluta om den minsta areal som berättigar till omstruktureringsstöd och till omställningsstöd samt en minsta yta som kan komma i fråga för omstrukturering och omställning [*]. [*Enligt övriga språkversioner av förordning nr 1227/2000 har bestämmelsen följande lydelse: De behöriga myndigheterna i medlemsstaterna ska besluta om den storlek som en areal minst ska ha för att komma i fråga för stöd samt den storlek som en areal minst ska ha efter omstruktureringen och omställningen. Övers. anm.]

2. De behöriga myndigheterna i medlemsstaterna skall besluta om:

a) definitionerna av de åtgärder som tas in i planerna,

b) tidsfrister för genomförande som inte får överskrida fem år,

c) skyldigheten att i alla planer för varje vinår återge vilka åtgärder som skall utföras under det aktuella vinåret och för varje åtgärd vilken areal som berörs,

d) hur genomförandet skall kontrolleras. …

4. De behöriga myndigheterna i medlemsstaterna skall besluta om föreskrifter om exakt tillämpningsområde och vilka bidragssatser som skall gälla när stöd beviljas. Bortsett från bestämmelserna i avdelning II kapitel III i förordning … nr 1493/1999 och från det här kapitlet får de föreskrifterna innehålla bestämmelser om förskottsbetalning, högsta bidragssatser per hektar och anpassning av stödet enligt objektiva kriterier. I bestämmelserna skall särskilt anges en lämplig ökning av de bidragssatser som skall användas, när de rätter till återplantering som uppstår till följd av röjning som anges i plan, utnyttjas när planen genomförs."

6 I artikel 15a i förordning nr 1227/2000 som infördes genom kommissionens förordning (EG) nr 1342/2002 av den 24 juli 2002 om ändring av nämnda förordning nr 1227/2000 (EGT L 196, s. 23), anges följande:

"1. Genom undantag från artikel 15 får medlemsstaterna föreskriva att stödet skall betalas ut efter kontroll av att alla de åtgärder genomförts som anges i ansökan om bidrag. Om det vid kontroll visar sig, att alla de åtgärder som anges i ansökan om bidrag inte har utförts helt och fullt men att de har utförts på mer än 80 % av de berörda arealerna inom den föreskrivna tidsfristen, skall bidrag betalas ut efter avdrag av ett belopp som är dubbelt så stort som det ytterligare belopp som skulle ha beviljats om alla åtgärderna utförts på samtliga arealer.

2. Genom undantag från punkt 1 får medlemsstaterna föreskriva att stödet betalas ut i förskott till producenterna för en bestämd åtgärd innan åtgärden har genomförts, på villkor att genomförandet har påbörjats och att producenten har ställt en säkerhet som

uppgår till 120 % av stödet. Vid tillämpningen av förordning (EEG) nr 2220/85 skall den berörda åtgärden genomföras inom två år efter det att förskottet betalats ut.

Denna period får anpassas av medlemsstaten om

a) de berörda arealerna ingår i områden som drabbats av en naturkatastrof som erkänns av de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten,

b) sanitära problem med växtmaterialet har förhindrat att den planerade åtgärden genomförs, och detta har bestyrkts av ett organ som erkänns av den berörda medlemsstaten.

Om det vid kontroll visar sig, att den åtgärd som anges i ansökan om bidrag och för vilken stödet betalats ut i förskott, inte har utförts helt och fullt men att den har utförts på mer än 80 % av de berörda arealerna inom den föreskrivna tidsfristen, skall säkerheten frisläppas efter avdrag av ett belopp som är dubbelt så stort som det ytterligare belopp som skulle ha beviljats om åtgärden utförts på samtliga arealer.

Om producenten avstår från förskottet inom en tidsfrist som fastställs av den berörda medlemsstaten skall säkerheten frisläppas till 95 %. Medlemsstaterna skall meddela kommissionen den tidsfrist som fastställs för tillämpningen av det här stycket.

Om producenten avstår från att utföra åtgärden inom en tidsfrist som fastställs av den berörda medlemsstaten, skall han återbetala förskottet om det redan har betalats ut och därefter skall 90 % av säkerheten frisläppas. Medlemsstaterna skall meddela kommissionen den tidsfrist som fastställs för tillämpningen av det här stycket.

3. Vid tillämpningen av den här artikeln skall en tolerans på 5 % tillämpas vid kontroll av de berörda arealerna."

Bakgrunden till tvisten

Metod som har tillämpats av Republiken Frankrike vid beräkning av stöd

7 Genom kommissionens beslut 2005/579/EG av den 20 juli 2005 om undantagande från gemenskapsfinansiering av vissa utgifter som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EUT L 199, s. 84) (nedan kallat "det omtvistade beslutet") ålades Republiken Frankrike finansiella korrigeringar. Kommissionen ansåg att Republiken Frankrike vid beräkningen av kostnaderna för omstrukturering och omställning av vinodlingar medtagit arealer som inte kan utgöra föremål för stöd.

8 Såsom framgår av handlingarna i målet, och särskilt av rapporten från förlikningsorganet och de interministeriella kungörelser som avser villkor för beviljande av stöd till omstrukturering och omvandling av vinodlingar för regleringsåren 2000/2001 och

2001/2002 (se *Journal officiel de la République française* av den 24 maj 2001 respektive den 5 april 2002), hade de franska myndigheterna valt förskottsbetalning. Stödet utbetalades på grundval av det omstrukturerade odlingsskiftets areal (euro per hektar).

9 Beräkningen av kostnaderna tar i beaktande vinodlingarnas areal, inklusive åkerrenarna, det vill säga de ytor vid sidan av och i slutet av vinraderna vilka är nödvändiga för att de jordbruksmaskiner som används vid vinodling, såsom traktorer och maskiner för druvskörd, ska kunna passera och svänga.

10 Denna beräkning har utförts på grundval av en beskrivning av ett typiskt jordbruksskifte definierat som en vinodling på 1 hektar, i form av en rektangel på jämn mark, vilket omfattar de åkerrenar som är nödvändiga för att tillåta jordbruksmaskinernas rörelser på upp till 10 procent av arealen, det vill säga 6 meter från slutet av vinraderna.

11 För att ta hänsyn till jordbruksskiften med olika form och med olika topografier, har upprättats ett nomogram, det vill säga en tabell över marginalerna. I denna fastställs i procent hur stor den maximala andelen av arealen får vara som inte är planterad med vinstockar. Denna är exempelvis maximalt 30 procent av arealen för jordbruksskiften där den odlade arealen är mindre än 35 ar och 5 procent för de jordbruksskiften där den odlade arealen är större än 15 hektar.

12 De olika kostnaderna för en vinodling har uppdelats i poster, som till exempel inköp av plantor, växtskyddsbehandling och arbete. Vidare har endast regelbundna kostnader, det vill säga sådana som inte är tillfälliga, medtagits i beräkningen av schablonbeloppet. Uppgifter avseende dessa kostnader har översänts av jordbrukskamrarna och har uppdaterats vid behov.

13 Ersättningsbeloppen har bestämts i enlighet med fyra kriterier: medlemskap i en producentförening, huruvida det rör sig om en ung jordbrukare, huruvida jordbrukaren skrivit under ett områdesavtal för jordbruk (contrat territorial d'exploitation) (CTE) samt planteringsrätternas ursprung. Det maximala beloppet motsvarar en odling med planteringsrätter som grundar sig på en röjning som utförts efter den 31 juli 2000 av en ung jordbrukare som är medlem i en producentförening och som har skrivit under ett områdesavtal för jordbruk.

14 För att säkerställa att stödet, i enlighet med artikel 13.3 i förordning nr 1493/1999, inte överstiger 50 procent av kostnaderna för omstrukturering, har schablonbeloppen fastställts så att den högsta bidragssatsen inte överstiger 50 procent av de lägsta kostnaderna för en odling.

Förfarande som ledde till det omtvistade beslutet

15 Under perioden den 23–27 september 2002 genomförde kommissionen en undersökning i Frankrike, avseende systemet för tilldelning av stödet till omstrukturering och omställning av vinodlingar.

16 Den 10 februari 2003 skickade kommissionen till följd av denna undersökning ett meddelande till de franska myndigheterna i enlighet med artikel 8.1 i förordning nr 1663/95.

17 Den 20 maj 2003 svarade de franska myndigheterna på detta meddelande.

18 Den 30 september 2003 anordnade kommissionen ett bilateralt möte med de franska myndigheterna.

19 Efter detta möte skickade kommissionen den 22 juli 2004 en formell underrättelse till de franska myndigheterna i enlighet med artikel 8 i förordning nr 1663/95, i vilken den bekräftade att den ansåg att beviljandet av stödet till omstrukturering och omställning av vinodlingar inte hade skett i enlighet med gemenskapsbestämmelserna för budgetåren 2001 och framåt. Kommissionen hänvisade särskilt till resultaten från den kontroll som på dess begäran gjorts av ett slumpmässigt urval på 50 bifallna ansökningar om utbetalning för budgetåret 2001, vilken visade att den areal på vilken det faktiskt fanns vinstockar i genomsnitt endast motsvarade 90 procent av den areal för vilken stöd beviljats. Kommissionen ansåg därför att skillnaden i areal på 10 procent motsvarade den del vilken inte kan utgöra föremål för stöd för omstrukturering av vinodlingar. Kommissionen beslutade därför att en finansiell korrigering på 10 procent måste tillämpas vad gäller de kostnader som redovisats under den period som undersökts i gemenskapsrevisionen.

20 Den 4 oktober 2004 inkallade de franska myndigheterna medlingsorganet, som sammanträdde den 2 mars 2005 och avgav sin rapport den 21 mars 2005. Medlingsorganet fann att det var möjligt, särskilt vad gällde mindre vinodlingar, att stöd hade utgått för arealer som inte medfört omstruktureringskostnader. I övrigt konstaterade medlingsorganet att man inom den tid som tilldelats inte lyckats förlika parterna.

21 Efter medlingsorganets möte inkom de franska myndigheterna med ytterligare information angående den påstådda risken för att gränsvärdet för gemenskapsfinansiering skulle överskridas. Det var dock för sent för att medlingsorganet skulle kunna beakta dessa uppgifter. Uppgifterna gällde särskilt resultatet av beräkningar som visade att även om man utgick från ett extremt exempel enligt det franska stödsystemet skulle det maximala överskridandet av kostnaderna för hela det franska territoriet vara 2 294 euro, och för produktionsåret 2000/2001 skulle medelvärdet för stödet vara 4 751 euro per hektar, alltså ett belopp som är betydligt lägre än 7 716 euro per hektar,

vilket motsvarar 50 procent av kostnaden för en omstrukturering. För produktionsåren 2001 och 2002 skulle beloppen vara 6 197 euro per hektar respektive 8 371 euro per hektar.

22 Den 4 maj 2005 skickade kommissionen en skrivelse till de franska myndigheterna i vilken den framlade sin slutliga ståndpunkt.

23 Den 20 juli 2005 antog kommissionen det omtvistade beslutet, i vilket bland andra Republiken Frankrike ålades en punktkorrigering på 10 procent för den del av arealen som omstrukturerats eller omställts.

Förfarandet och parternas yrkanden

24 Republiken Frankrike, har genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 30 september 2005, väckt förevarande talan.

25 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (fjärde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet.

26 Parterna utvecklade talan och svarade på förstainstansrättens muntliga frågor vid förhandlingen den 14 maj 2008.

27 Republiken Frankrike har yrkat att förstainstansrätten ska

— ogiltigförklara det angripna beslutet, i den del som ett belopp om 13 519 122,05 euro undantagits från gemenskapsfinansiering genom en rättelse avseende fastställandet av arealer som kan utgöra föremål för stöd för omstruktureringar och omställning av vinodlingar för budgetåren 2001–2003, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

28 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten ska

— ogilla talan, och

— förplikta Republiken Frankrike att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Parternas argument

29 Republiken Frankrike har anfört två grunder avseende för det första ett åsidosättande av förordning nr 1258/1999, och för det andra ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

30 Vad gäller den första grunden avseende ett åsidosättande av förordning nr 1258/1999 har Republiken Frankrike anfört att kommissionen har undantagit utgifter från gemenskapsfinansiering trots att dessa har verkställts i överensstämmelse med

gemenskapsbestämmelserna och i alla händelser inte har inverkat menligt på gemenskapsbudgeten. Kommissionen har därmed åsidosatt bestämmelserna i artikel 7.4 i förordning nr 1258/1999.

31 Vid förhandlingen framhöll kommissionen, i överensstämmelse med medlingsorganets slutsatser, att huvudfrågan i förevarande mål gäller den beräkningsmetod som har tillämpats av Republiken Frankrike, eftersom de risker som funnits för menlig inverkan på gemenskapsbudgeten är begränsade till ett eller två speciella fall som kan leda till att gemenskapens budgetramar överskrids.

Huruvida utgifterna har verkställts i enlighet med gemenskapsbestämmelserna

32 Republiken Frankrike har anfört att enligt fast rättspraxis vad gäller avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende den del av medlemsstaternas utgifter som finansierats av garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) åligger det kommissionen att styrka att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna har åsidosatts. När detta åsidosättande styrkts, åligger det därefter medlemsstaten att bevisa att kommissionen har dragit oriktiga slutsatser avseende de finansiella följderna av detta åsidosättande. I förevarande mål har kommissionen inte styrkt att de gemenskapsrättsliga reglerna har åsidosatts.

33 Republiken Frankrike anser att den definition av arealer som kan utgöra föremål för stöd som kommissionen har hänvisat till, och enligt vilken den areal som ska beaktas för gemenskapsfinansiering är den yta på vilken det finns vinstockar, inte kan utläsas ur gemenskapsbestämmelserna. Vid detta förhållande är medlemsstaten endast skyldig att

säkerställa att gemenskapens bidrag till kostnaderna för omstrukturering och omställning inte överstiger 50 procent av kostnaderna.

34 Republiken Frankrike har anfört att det enligt artikel 13.4 i förordning nr 1227/2000 är tillåtet för medlemsstaterna att utge förskottsbetalning. Vidare anges inte i gemenskapsbestämmelserna hur dessa belopp ska beräknas, och inte heller definieras i bestämmelserna begreppet arealer som kan utgöra föremål för stöd. Det ankommer således på medlemsstaterna att fastställa dessa definitioner, med det enda förbehållet att stödet till omstrukturering och omställning av vinodlingar inte överstiger 50 procent av kostnaderna. Republiken Frankrike anser att den har definierat begreppet arealer som kan utgöra föremål för stöd på ett sätt som överensstämmer med samtliga bestämmelser om den gemensamma organisationen av marknaden för vin.

35 Republiken Frankrike har bestritt kommissionens påstående att man skulle ha minskat schablonbeloppet för stöd och kompenserat denna minskning med att bevilja stöd avseende arealer som inte kan utgöra föremål för stöd genom att olagligen beakta åkerrenarna trots att endast vinstockarna kan utgöra föremål för stöd. Republiken Frankrike har vidare anfört att finansieringssystemet inte har till syfte att införa någon sorts kompensation förmånstagare emellan. Tvärtom har förskottsbetalningen beräknats utifrån de faktiska kostnaderna och tillämpats på arealer som har ansetts kunna utgöra föremål för stöd, med beaktande av samtliga bestämmelser om den gemensamma organisationen av marknaden för vin.

36 Vad gäller praktiska hänsyn har Republiken Frankrike anfört att bland de olika utgiftsposterna för en vindodling är det endast tillhandahållandet av vinrankor som uteslutande beror på den areal på vilken det finns vinstockar. De övriga utgiftsposterna, som till exempel markberedning, vilken omfattar dränering och schaktning, berör även åkerrenarna.

37 Republiken Frankrike har tillagt att användningen av tekniska och mänskliga resurser per hektar, och således de totala kostnaderna per hektar, ökar med minskad areal, och att åkerrenarnas andel är större ju mindre jordbruksskiftet är.

38 Republiken Frankrike har vidare anfört att om, vid omstrukturering av vinodlingar, endast den areal på vilken det finns vinstockar beaktades skulle vinodlarna lockas att i största mån reducera den areal på vilken det inte finns vinstockar genom att plantera ytterligare vinstockar, vilket skulle leda till en ökad produktionskapacitet.

39 Att inte beakta åkerrenarna vid beviljandet av stöd medför dessutom inte nödvändigtvis att utgifterna minskas. Schablonbeloppet, som beräknas utifrån kostnaderna för omstrukturering av ett jordbruksskifte om en hektar, inklusive åkerrenar, skulle nämligen hädanefter beräknas på en mindre areal. Minskningen av den areal för vilken stöd beviljas skulle därmed kompenseras av en ökning av ersättningsbeloppet.

40 Trots att stödet för omstrukturering sker i form av ett bidrag till kostnaderna för omstrukturering är det inte möjligt att särskilja detta från begreppet ”areal för en vinodling med planteringsrätt”. Av bestämmelserna i artikel 15 i förordning nr 1493/1999 och artikel 13 i förordning nr 1227/2000 framgår att medlemsstaterna har ålagts att besluta om dimensionerna för den minsta areal som kan komma i fråga för stöd till omstrukturering och omställning. I artikel 15a i förordning nr 1227/2000 föreskrivs finansiella konsekvenser i de fall åtgärder som varit med i ansökan om stöd verkställs till viss del, med fastställande av en gräns som innebär att arbete ska ha utförts på mer än 80 procent av arealerna för att bidrag ska betalas ut.

41 På samma sätt finns det ett klart samband mellan systemet för stöd och gemenskapsregistret för vinodlingar. I såväl registret som i systemet för stöd till omvandling och omstrukturering av vinodlingar tas hänsyn till den odlade arealen. Vad gäller upprättandet av registret definieras begreppet jordbruksskift i artikel 2 f i kommissionens förordning (EEG) nr 649/87 av den 3 mars 1987 om tillämpningsföreskrifter för upprättandet av ett gemenskapsregister över vinodlingar (EGT L 62, s. 10; svensk specialutgåva, volym 22, s. 218) som ”ett sammanhängande stycke jord enligt definitionen i fastighetsregistret”.

42 Enligt Republiken Frankrike framgår av vad som anförts ovan att kommissionen har haft fel som från gemenskapsfinansiering undantagit ett belopp om 13 519 122,05 euro, eftersom detta belopp motsvarar utgifter som verkställts i överensstämmelse med gemenskapsbestämmelserna.

43 Kommissionen har genmält att stödets storlek fastställs utifrån självständiga kriterier som skiljer sig från kriterierna för arealers rätt till nämnda stöd. Kommissionens uppfattning är att det faktum att de franska myndigheterna hade minskat schablonbeloppen för stöd inte gav dem rätt att i motsvarande mån öka de arealer som var berättigade till stöd eftersom dessa två stadier i förfarandet motsvaras av mycket specifika kriterier och ”olika regler”. För att styrka detta påstående har kommissionen hänvisat, genom analogi, till skillnaden mellan kriterierna för urval och kriterierna för tilldelning på rättsområdet offentlig upphandling (domstolens dom av den 19 juni 2003 i mål C-315/01, GAT, REG 2003, s. I-6351).

44 På ett praktiskt plan har kommissionen påmint om att i vissa fall har stöd beviljats för hela den areal som åberopats av en producent, trots att ytan på vilken det faktiskt fanns vinstockar inte utgjorde mer än 70 procent av nämnda areal. Det rörde sig helt klart om en ”överkompensation” som gått betydligt längre än vad de franska myndigheterna har hävdat.

45 Kommissionen har även bestritt att planteringsrätter kan likställas med systemet för omstrukturering och omvandling, och att redovisningen skulle kunna göras enligt samma metoder avseende arealer som har planteringsrätt och arealer som är berättigade till stöd. I detta hänseende har kommissionen hänvisat till artikel 13.1 b i förordning nr 1493/1999, i vilken fastslås att stödet till omstrukturering och omvandling lämnas i form av bidrag till kostnaderna för omstruktureringen och omställningen, samtidigt som stödet i form av nyplanteringsrätter utgår i förhållande till en areal.

46 Inte heller kan det datoriserade gemenskapsregistret för vinodlingar likställas med nämnda ordning. Detta i än mindre grad eftersom det av artikel 2 f i förordning nr 649/87 framgår att jordbruksskiftet definieras som ett sammanhängande stycke jord enligt definitionen i fastighetsregistret, varför åkerrenarna är inkluderade. Kommissionen har hänvisat till artikel 5.1 i kommissionens förordning (EG) nr 2729/2000 av den 14 december 2000 om tillämpningsföreskrifter för kontroller inom vinsektorn (EGT L 316, s. 16), i vilken bland annat föreskrivs att för slutgiltig nedläggning samt omstruktureringar och omställningar som får gemenskapsstöd ska kontroller på plats systematiskt genomföras. Enligt kommissionen har denna formella distinktion skapat en formell och uttrycklig skillnad mellan de generella aspekterna av produktionskapacitet och de specifika åtgärderna avseende slutlig nedläggning samt omstruktureringar och omställningar. För de senare, som kan bli föremål för gemenskapsstöd, ska systematiskt kontroller på plats genomföras. Denna kontroll avser två grundläggande element i systemet, nämligen mätningen av arealerna och huruvida de åtgärder för vilka stöd har erhållits faktiskt har utförts.

47 Vad gäller Republiken Frankrikes argument angående risken för en ökning av de faktiskt skördade mängderna har kommissionen uppgett att medlemsstaterna enligt gemenskapslagstiftningen har ett ansvar att säkerställa att den totala produktionskapaciteten inte ökar. Kommissionen har även bestritt Republiken Frankrikes argument angående risken för att utgifterna ska öka och har hänvisat till att kommissionen varje år antar ett beslut i vilket preliminär anslagsfördelning till medlemsstaterna fastställs och att denna initiala utbetalning begränsar betalningarna från EUGFJ.

Huruvida den beräkningsmetod som de franska myndigheterna tillämpar inverkar menligt på gemenskapsbudgeten

48 Republiken Frankrike anser att kommissionen inte har framlagt några starka indicier som styrker att den metod som tillämpas i Frankrike kan inverka menligt på gemenskapsbudgeten. Republiken Frankrike bestrider kommissionens påstående, som fanns i meddelande av den 17 februari 2005 till medlingsorganet, att stödet i ett fall uppgått till 51,6 procent och överskridandet därmed varit 1,6 procent.

49 Republiken Frankrike har uppgett att för att säkerställa att stödet aldrig ska kunna överstiga 50 procent av kostnaderna för omstrukturering har schablonbeloppen fastställts så att den högsta bidragssatsen inte överstiger 50 procent av de lägsta kostnaderna för en odling. Således var för produktionsåret 2000/2001 den lägsta kostnad som konstaterats för omstrukturering och omvandling 15 432 euro. Det maximala stödbeloppet som inte fick överskridas var 7 716 euro och det maximala ersättningsbeloppet var bestämt till 7 170 euro. För produktionsåret 2001/2002 var den lägsta kostnad som konstaterats 16 743 euro. Det maximala stödbeloppet som inte fick överskridas var 8 371 euro och det maximala ersättningsbeloppet var bestämt till 8 000 euro. Således har på grund av stödets schablonkaraktär flertalet av de vinodlare som genomfört en omstrukturering eller omställning av sina vinodlingar erhållit stöd som inte har nått upp till 50 procent av uppkomna kostnader.

50 Republiken Frankrike har tillagt att även om man utgår från den extrema hypotesen med en maximal ersättningsnivå på 7 170 euro per hektar kan, vid en jämförelse med odlingskostnaderna i Languedoc-Roussillon, vilken region har de lägsta odlingskostnaderna av samtliga franska regioner, och för ett jordbruksskifte om mindre än 80 ar, av vilket åkerrenarna utgör 25 procent, risken för att gränsen på 50 procent av omstruktureringskostnaderna ska överskridas uppskattas till i genomsnitt 3,2 procent och berör inte mer än 10 hektar av Frankrikes hela territorium. Således kan det maximala överskridandet av kostnaderna beräknas med följande formel:

10 hektar x 0,032 x 7 170 euro per hektar = 2 294 euro.

51 Enligt Republiken Frankrike ska detta låga belopp ställas i relation till de stöd på mindre än 50 procent som hade kunnat betalas ut i andra situationer. Således anser Frankrike att även om kommissionens extrema hypotes godtas är konsekvenserna för gemenskapsbudgeten i alla händelser obefintliga.

52 Kommissionen har genmält att det är helt ovidkommande att det maximala ersättningsbeloppet har fastställts till ett lägre belopp än den lägsta kostnaden för en odling. Enligt kommissionen har det faktum att de franska myndigheterna har minskat schablonbeloppet för stöd inte gett dem rätt att finansiera icke stödberättigade arealer. Till stöd för detta argument har kommissionen hänvisat till förstainstansrättens dom av den 25 juli 2006 i mål T-221/04, Belgien mot kommissionen och hävdat att det i detta avgörande fastslagits att varje felaktig utbetalning av stöd medför att ett för högt belopp utbetalas till skada för EUGFJ.

53 Kommissionen har uppgett att det exempel som den gett, och som visar att bidragssatsen för ett jordbruksskifte hade uppgått till 51,6 procent, bara har använts som en illustration, och att de franska myndigheterna inte utifrån detta exempel kan visa att det inte funnits någon menlig inverkan på gemenskapsbudgeten. Följaktligen anser kommissionen att den skadeberäkning som återfinns i ansökan och som baseras på ett överskridande av 1,6 procent, inte kan beaktas.

54 Kommissionen har anfört att det, på grundval av urvalet på 50 ansökningar i vilka varje omstrukturerat jordbruksskifte på kommissionens begäran mätts ytterligare en gång av de franska myndigheterna, tvärtom har konstaterats att ca 10 procent av de icke stödberättigade arealerna har erhållit stöd. Detta har obestridligen inverkat menligt på gemenskapsbudgeten.

Förstainstansrättens bedömning

— Begreppet arealer som kan utgöra föremål för stöd

55 Förstainstansrätten konstaterar att det i gemenskapslagstiftningen, närmare bestämt artikel 13 i förordning nr 1227/2000, uttryckligen föreskrivs att det är medlemsstaternas ansvar att besluta om föreskrifter om exakt tillämpningsområde och vilka bidragssatser som ska gälla när stöd beviljas, bland annat bestämmelser om förskottsbetalning, högsta bidragssatser per hektar och anpassning av stödet enligt objektiva kriterier.

56 Det framgår av den metod som de franska myndigheterna har använt för att beräkna stödet till omstrukturering och omställning (se ovan punkterna 8–15) att dessa myndigheter har infört ett system som är helt förenligt med de rättsliga kriterier som nämns ovan. Det kan även konstateras att begreppet ”arealer som kan utgöra föremål för stöd” inte definieras i gemenskapslagstiftningen, vilket kommissionen inte bestrider.

57 Således saknas rättslig grund för att förbjuda Republiken Frankrike att inkludera åkerrenarna i referensarealerna när den fastställer betalningarna. Tvärtemot vad kommissionen har anfört regleras denna fråga inte på något sätt i artikel 13.1 b i förordning nr 1493/1999.

58 Det återstår därmed att utröna huruvida det franska systemet faktiskt innebar en risk för menlig inverkan på gemenskapsbudgeten.

— Risken för att gränsen för gemenskapsfinansiering överskrids

59 Beträffande kommissionens hänvisning till domen i det ovannämnda målet Belgien mot kommissionen (punkt 86) i vilken det fastslagits att varje felaktig utbetalning av stöd medför att ett för högt belopp utbetalas, vilket inverkar menligt på EUGFJ, noteras att det system för att bevilja stöd till omstrukturering och omställning av vinodlingar som införts i Frankrike inte strider mot gemenskapslagstiftningen, såsom framgår av punkterna 56 och 57 ovan. Den lösning som domstolen valde i nyssnämnda dom är således inte tillämplig i förevarande mål.

60 Vad gäller resultatet av kontrollen av det slumpmässiga urvalet av 50 bifallna ansökningar om utbetalning för budgetåret 2001, vilket visade att den areal som kan utgöra föremål för stöd inkluderade jordbruksgångarna, det vill säga en bredd motsvarande hälften av avståndet mellan vinstockarna, i genomsnitt endast motsvarade 90 procent av den areal som kan utgöra föremål för stöd, kan det på samma sätt noteras att, såsom konstaterats ovan, gemenskapslagstiftningen inte utesluter åkerrenarna från den areal som används för att bestämma utbetalningarna. Vad kommissionen anfört om resultatet av den kontroll som gjorts i syfte att utröna om gränsvärdet överskridits är således inte relevant.

61 Av vad som anförts följer att det inte går att utgå från att utbetalningarna i det franska systemet varit olagliga, varför det ska prövas huruvida det förelåg en faktisk risk för EUGFJ att gränsvärdet för gemenskapsfinansieringen skulle överskridas.

62 Under förhandlingen har kommissionen huvudsakligen anfört att gemenskapslagstiftningen avser finansiering av kostnader, varför åkerrenarna, vilka inte orsakar kostnader för omstrukturering eller omställning, inte ger rätt till gemenskapsstöd.

63 Vad gäller detta argument ska det konstateras att det inte framgår av handlingarna i målet att parterna i detalj granskat frågan för att avgöra huruvida åkerrenarna kan medföra vissa kostnader som kan ersättas av gemenskapsfonderna vid omstruktureringar och omställningar.

64 Vidare har kommissionen i meddelandet av den 10 februari 2003, som sänts in till de franska myndigheterna i enlighet med artikel 8.1 i förordning nr 1663/95 (se ovan punkt 17), uppgett att ”analysen av de nödvändiga kostnaderna för omstrukturering och omställning av vinodlingar visar att de beviljade schablonbeloppen för stöd främst är kopplade till den areal på vilken det rent faktiskt finns vinstockar”. Samma konstaterande gjordes i kommissionens skrivelse av den 22 juli 2004, vilket utgör den formella underrättelsen i den mening som avses i artikel 8.1 i förordning nr 1663/95 och i artikel 1.1 a i kommissionens beslut 94/442/EG av den 1 juli 1994 om ett förlikningsförfarande i samband med räkenskapsavslutet för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 182, s. 45, svensk specialutgåva område 3, volym 59, s. 78).

65 Det framgår således av de två skrivelserna ovan att kommissionen genom att fatta det omtvistade beslutet inte har uteslutit att åkerrenarna faktiskt kan medföra utgifter vid omstrukturering och omställning.

66 Även om kommissionen under förhandlingen har försvarat en annan ståndpunkt och förnekat att åkerrenarna kan medföra utgifter som kan ge rätt till ersättning av stödet i fråga kan det inte uteslutas att de kostnader för markberedning, inklusive dränering och schaktning, till vilka Republiken Frankrike har hänvisat, även hänför sig till åkerrenar. Dessa arbeten, och följaktligen de kostnader som de medför, kan hänföras till åtgärder som omfattas av systemet för omstrukturering och omställning av vinodlingar, i den mening som avses i artikel 11 i förordning nr 1493/1999.

67 Eftersom kommissionen först vid förhandlingen har bestritt förekomsten av utgifter hänförliga till åkerrenar kan Republiken Frankrike inte klandras för att inte ha presenterat detaljerade bevis som vederlägger detta. Med beaktande av att det inte kan uteslutas att åkerrenarna kan medföra kostnader som kan ge rätt till stöd till omstrukturering och omställning, kan kommissionens argument inte godtas.

68 Vidare är det på ett praktiskt plan inte särskilt troligt att den enskilde vinodlaren driver sin vinodling utifrån de olika jordbruksskiftenas funktion. Det är mycket mer troligt att bruttobeloppet för de kostnader som vinodlaren ådrar sig fördelas enligt antalet hektar som hans egendom omfattar. Republiken Frankrike har således haft fog för att hävda att utgifterna inte nödvändigtvis skulle minska om åkerrenarna undantogs från stöd. Schablonbeloppet för stödet, som beräknas utifrån kostnaderna för omstrukturering av ett jordbruksskifte om en hektar, inklusive åkerrenar, skulle hädanefter beräknas på grundval av en mindre areal. Minskningen av den areal som erhåller bidrag skulle därmed kompenseras av en höjning av ersättningsbeloppet.

69 Genom att förorda att en strikt åtskillnad görs mellan vinodlingarnas olika ytor, syftar kommissionen till att skapa ett konstlat och onödigt begrepp som dessutom inte följer av tillämplig gemenskapslagstiftning.

70 Vad vidare gäller frågan huruvida det franska systemet för betalning ger nödvändiga garantier för att säkerställa att gränsen för gemenskapsfinansiering inte överskrids är det nödvändigt att påpeka följande.

71 För det första framgår det av handlingarna i målet att de utgifter som beaktats av Republiken Frankrike för att bestämma vilka belopp som ska betalas till vinodlarna är verkliga, eftersom uppgifter angående dessa har samlats in av de regionala jordbruks-organisationerna.

72 För det andra har Republiken Frankrike vidtagit två åtgärder för att garantera att gemenskapens finansiering av kostnader för omstrukturering och omställning inte överstiger 50 procent av kostnaderna, det vill säga att endast de reguljära kostnaderna tas med i beräkningen av schablonbeloppen, med uteslutande av alla de tillfälliga kostnader som uppstått för vinodlaren, och att schablonbeloppen fastställs så att den högsta bidragssatsen inte överstiger 50 procent av de lägsta kostnaderna för en odling.

73 Förstainstansrätten erinrar om att det är oundvikligt att en viss skillnad uppstår mellan de faktiska kostnaderna och det beviljade stödet när man tillämpar metoden med förskottsbetalning. Åkerrenarna är inte beroende av storleken på jordbruksskiftena utan av skiftenas form och de begränsningar som odlingen och jordbruksmaskinernas passage medför. Detta får som resultat att ju mindre jordbruksskiftet är desto större är andelen areal på vilken det inte finns vinstockar. Det är möjligt att den som äger en liten vinodling med oregelbunden form erhåller ett belopp som proportionellt sett är högre än det belopp som utbetalas till den som äger en stor vinodling med rektangulär form på platt mark, med åkerrenar som motsvarar 5 procent eller mindre av dess areal. Dock anges i förordning nr 1493/1999 uttryckligen att förskottsbetalningar är lagliga, vilket nödvändigtvis medför att värdet på den ersättning som betalas till de olika vinodlarna, vilka alla befinner sig i olika situationer, i viss mån innebär en uppskattning. Denna brist på precision, vilken är ofrånkomlig inom ramen för beräkning av förskottsbetalningar, kan inte i sig anses inverka menligt på gemenskapsbudgeten.

74 Vad gäller risken för att gränsen för gemenskapsfinansiering överskrids har Republiken Frankrike inkommit med uttömmande upplysningar angående två relevanta aspekter i förevarande mål.

75 För det första har de franska myndigheterna informerat medlingsorganet om att för produktionsåret 2000/2001 skulle bidragssatsen för omstrukturering och omställning variera mellan 1 680 euro per hektar till 7 170 euro per hektar, beroende på de kriterier som var tillämpliga på den som ansökte om stödet och ursprunget till de använda planteringsrätterna. Medelbeloppet var 4 751 euro per hektar, det vill säga ett belopp på mindre än 7 716 euro per hektar (ett belopp som motsvarar 50 procent av kostnaden för en omstrukturering som uppskattas till 15 432 euro per hektar). Vad gäller produktionsåret 2001/2002 varierade bidragssatsen mellan 2 170 och 8 000 euro per hektar och

medelbeloppet var 6 197 euro per hektar, det vill säga ett belopp som är mindre än 8 371 euro per hektar (ett belopp som motsvarar 50 procent av kostnaden för en omstrukturering som uppskattas till 16 743 euro per hektar). Således var, enligt de uppgifter som presenterats av Republiken Frankrike, medelbeloppet för beviljat stöd betydligt lägre än den högsta bidragssatsen om 50 procent som föreskrivs i förordning nr 1493/1999.

76 För det andra har de franska myndigheterna visat att, i ett teoretiskt fall när nästan extrema parametrar tillämpas, det vill säga den högsta bidragssats som beviljats för produktionsåret 2000/2001, jämförd med den lägsta kostnaden för odling i den franska regionen Languedoc-Roussillon och för ett jordbruksskift på mindre än 80 ar i vilken åkerrenarna utgör 25 procent av arealen, risken för att maxgränsen för kostnader överskrids är mycket liten, och motsvarar ett belopp om 2 294 euro för hela det franska territoriet.

77 Vad gäller kommissionens invändningar angående huruvida detta argument kan beaktas (se ovan punkt 53), konstateras att Republiken Frankrike har översänt de aktuella uppgifterna som reaktion på en beräkning som kommissionen presenterat i form av ett exempel i ett meddelande till medlingsorganet. Mot bakgrund av de nästan extrema parametrar som använts i denna beräkning för att karaktärisera det franska systemet för betalningar, är det exempel som parterna på så sätt har gett tillräckligt belysande för att beaktas.

78 För fullständighetens skull ska det framhållas att även om dessa uppgifter har skickats för sent till medlingsorganet hade kommissionen tillgång till dem vid tidpunkten för det omtvistade beslutet. I alla händelser ska enligt artikel 1 i beslut 94/442 ”organets ståndpunkt inte föregripa kommissionens slutliga beslut”. Således har kommissionen kunnat beakta denna information.

79 Vidare konstaterar förstainstansrätten att kommissionen själv medger att överskridandet av gränsen för gemenskapsfinansiering, om den ägt rum, endast omfattar ett eller två enstaka fall.

80 Slutligen, eftersom det redan har klarlagts att det franska systemet överensstämmer med artikel 13.1 b i förordning nr 1493/1999 och artikel 13 i förordning nr 1227/2000, är de argument som anförts av parterna angående huruvida planteringsrätter kan likställas med systemet för omstrukturering och omställning inte relevanta för utgången i förevarande ärende.

81 Med hänsyn till ovanstående överväganden, finner förstainstansrätten att det franska systemet för beviljande av stöd till omstrukturering och omställning av vinodlingar överensstämmer med gemenskapslagstiftningen samt att det inte föreligger någon reell risk för överträdelse av den gräns för gemenskapsfinansiering som fastslås i artikel 13 i förordning nr 1493/1999.

82 Således har kommissionen åsidosatt bestämmelserna i artikel 7.4 i förordning nr 1258/1999 genom att besluta att de verkställda utgifterna inte ska omfattas av gemenskapsfinansiering.

83 Talan ska således bifallas på denna grund.

84 Härav följer att det omtvistade beslutet ska ogiltigförklaras, utan att den andra grunden behöver prövas.

Rättegångskostnader

85 Enligt artikel 87.2 i förstainstansrättens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Republiken Frankrike har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Mot denna bakgrund beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

följande:

1) Kommissionens beslut 2005/579/EG av den 20 juli 2005 om undantagande från gemenskapsfinansiering av vissa utgifter som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) ogiltigförklaras i den del som ett belopp om 13 519 122,05 euro undantagits från gemenskapsfinansiering, genom en rättelse som ålagts Republiken Frankrike avseende fastställandet av vilka arealer som kan utgöra föremål för stöd till omstrukturering och omställning av vinodlingar för budgetåren 2001–2003.

2) Kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna.

Czúcz Cooke Labucka

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 10 september 2008.

E. Coulon O. Czúcz

Justitiesekreterare Ordförande