Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

13. juni 2013 *

»Landbrug — Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget — begrebet »kontrolperiode« — en medlemsstats mulighed for at udvide kontrolperioden, når det er fysisk umuligt at gennemføre kontrollen inden for den fastsatte frist — tilbagebetaling af modtaget støtte — sanktioner«

I sag C-3/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (Frankrig) ved afgørelse af 28. november 2011, indgået til Domstolen den 2. januar 2012, i sagen:

Syndicat OP 84

mod

Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), som er indtrådt i de rettigheder, der tilkommer Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (Viniflhor), der selv er indtrådt i de rettigheder, der tilkommer Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (Oniflhor),

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen, og dommerne J. Malenovský, U. Lõhmus, M. Safjan (refererende dommer) og A. Prechal,

generaladvokat: N. Jääskinen

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) ved avocat J.-C. Balat

— den franske regering ved G. de Bergues og N. Rouam, som befuldmægtigede

— den polske regering ved M. Szpunar og B. Majczyna, som befuldmægtigede

* Processprog: fransk.

— Europa-Kommissionen ved P. Rossi og D. Bianchi, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. marts 2013,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, stk. 4, og artikel 6 i Rådets forordning (EØF) nr. 4045/89 af 21. december 1989 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, »Garantisektionen«, og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF (EFT L 388, s. 18), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 3094/94 af 12. december 1994 (EFT L 328, s. 1, herefter »forordning nr. 4045/89«).

2 Denne anmodning er fremsat inden for rammerne af en tvist mellem landbrugsorganisationen Syndicat OP 84, på den ene side, og Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), som er indtrådt i de rettigheder, der tilkommer Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (Viniflhor), der selv er indtrådt i de rettigheder, der tilkommer Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (Oniflhor), på den anden side, vedrørende lovligheden af tilbagesøgning af EF-støtte fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), »Garantisektionen«.

Retsforskrifter

3 Artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de fornødne foranstaltninger for

— at sikre sig, at de af [EUGFL] finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder

— at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.

[...]«

4 Første til fjerde og tiende betragtning til forordning nr. 4045/89 lyder:

»Efter artikel 8 i [...] forordning [...] nr. 729/70 [...] træffer medlemsstaterne de fornødne forholdsregler for at sikre sig, at de foranstaltninger, der finansieres af [EUGFL], rent faktisk er blevet gennemført, og at det er sket på behørig måde, for at forhindre og forfølge uregelmæssigheder og for at inddrive beløb, der på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelse er blevet uretmæssigt udbetalt.

[...] [D]enne forordning påvirker endvidere ikke nationale kontrolbestemmelser, der måtte være mere omfattende end de ved denne forordning fastsatte.

[M]edlemsstaterne skal tilskyndes til at skærpe den kontrol med de støttemodtagende eller betalingspligtige virksomheders forretningspapirer, som de foretager efter [Rådets] direktiv 77/435/EØF [af 27. juni 1977 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den europæiske udviklings- og garantifond for Landbruget, garantisektionen (EFT L 172, s. 17)].

[G]ennem medlemsstaternes iværksættelse af de bestemmelser, der følger af direktiv 77/435 […], har det kunnet konstateres, at det er nødvendigt at ændre den nuværende ordning ud fra de indvundne erfaringer; sådanne ændringer bør under hensyntagen til arten af de pågældende bestemmelser indarbejdes i en forordning.

[...]

[S]elv om det i første række påhviler medlemsstaterne at vedtage kontrolprogrammer, skal disse programmer dog meddeles Kommissionen, således at den kan udføre sine overvågnings- og koordineringsopgaver, og således at programmerne bliver vedtaget på grundlag af relevante kriterier; kontrollen kan således koncentreres omkring sektorer eller virksomheder, hvor risikoen for svig er stor.«

5 Artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 4045/89 bestemmer:

»Ved »forretningspapirer« forstås i denne forordning alle bøger, registre, fakturaer, bilag, regnskaber, produktions- og kvalitetsoptegnelser og korrespondance vedrørende virksomhedens erhvervsaktivitet samt forretningsmæssige oplysninger, uanset form, inklusive elektronisk oplagrede data, hvis disse papirer eller data har direkte eller indirekte forbindelse med de i stk. 1 nævnte foranstaltninger.«

6 Forordningens artikel 2 fastsætter:

»1. Medlemsstaterne foretager kontrol af virksomhedernes forretningspapirer, idet der tages hensyn til, hvilken type foranstaltninger der skal kontrolleres. Medlemsstaterne sørger for, at det gennem udvælgelsen af, hvilke virksomheder der skal kontrolleres, bliver muligt at sikre, at foranstaltningerne til forebyggelse og afsløring af uregelmæssigheder i forbindelse med ordningen for finansiering gennem EUGFL, Garantisektionen, bliver så effektive som muligt. Ved udvælgelsen tages der bl.a. hensyn til af virksomhedernes finansielle betydning på dette område og andre risikofaktorer.

[...]

4. Kontrolperioden løber fra den 1. juli til den 30. juni året efter.

Kontrollen skal dække en periode på mindst tolv måneder, der slutter i den forudgående kontrolperiode; den kan udvides til at dække perioder, som medlemsstaten fastsætter, og som ligger forud for eller følger efter tolvmånedersperioden.

[...]«

7 Samme forordnings artikel 4 har følgende ordlyd:

»Virksomhederne skal opbevare de i artikel 1, stk. 2, og artikel 3 nævnte forretningspapirer i mindst tre år fra slutningen af det år, hvor de er blevet udfærdiget.

Medlemsstaterne kan bestemme, at forretningspapirerne skal opbevares endnu længere.«

8 Artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 4045/89 bestemmer:

»De ansvarlige for virksomhederne eller en tredjepart skal sikre sig, at alle forretningspapirer og supplerende oplysninger stilles til rådighed for kontrolpersonalet eller andre personer, der er bemyndiget til at foretage sådan kontrol. Elektronisk oplagrede data fremsendes på et passende datamedium.«

9 Nævnte forordnings artikel 6 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer sig, at kontrolpersonalet har ret til at beslaglægge eller foranstalte beslaglæggelse af forretningspapirer. Denne ret udøves under overholdelse af de nationale bestemmelser herom og berører ikke anvendelsen af strafferetlige bestemmelser om beslaglæggelse af dokumenter.

2. Medlemsstaterne træffer de fornødne foranstaltninger til at pålægge fysiske eller juridiske personer, der ikke overholder forpligtelserne i denne forordning, sanktioner.«

10 Samme forordnings artikel 9, stk. 1, bestemmer:

»Inden den 1. januar efter kontrolperiodens udløb sender medlemsstaterne Kommissionen en detaljeret rapport om anvendelsen af denne forordning.«

11 Det er fastsat i bilag II, punkt 4, litra g), til Kommissionens forordning (EØF) nr. 1863/90 af 29. juni 1990 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 4045/89 (EFT L 170, s. 23), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2278/96 af 28. november 1996 (EFT L 308, s. 30, herefter »forordning nr. 1863/90), at den årlige rapport, som medlemsstaterne skal fremsende efter artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 4045/89, skal indeholde »resultaterne af den kontrol, der er gennemført i kontrolperioden forud for den kontrolperiode, der er omfattet af den foreliggende rapport, og som der ikke forelå resultater for på det tidspunkt, hvor rapporten for den pågældende kontrolperiode blev fremlagt«.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

12 Syndicat OP 84, der er en landbrugsorganisation, som 48 producenter af frugt og grøntsager er medlem af, iværksatte et driftsprogram, der dækkede perioden fra den 1. juli 1997 til den 31. december 1998. Organisationen modtog i den egenskab EF-støtte fra EUGFL, »Garantisektionen«.

13 Ved skrivelse af 30. maj 2000 meddelte de kompetente nationale myndigheder Syndicat OP 84, at der ville blive foretaget et kontrolbesøg i henhold til bestemmelserne i forordning nr. 4045/89. Kontrollen fandt faktisk først sted fra den 22. januar 2001 til den 24. januar 2001.

14 Denne kontrol gjorde det muligt at fastslå, at visse handlinger, for hvilke Syndicat OP 84 påstod at have ret til EF-støtte, ikke gav ret hertil på grund af deres rent individuelle karakter, og at den fremgangsmåde, hvorefter medlemmerne af Syndicat OP 84 havde bidraget til driftsmidlerne, ikke var i overensstemmelse med artikel 15 i Rådets forordning (EF) nr. 2200/96 af 28. oktober 1996 om den fælles markedsordning for frugt og grøntsager (EFT L 297, s. 1), hvorfor Oniflhor ved skrivelse af 30. oktober 2001 anmodede Syndicat OP 84 om at tilbagebetale hele det beløb, der var modtaget i årene 1997 og 1998, og derpå fremsatte en betalingsopkrævning for det beløb, der skulle inddrives.

15 Ved dom af 7. november 2006 annullerede tribunal administratif de Marseille den betalingsopkrævning, der var fremsat over for Syndicat OP 84. Ved dom af 8. december 2003 ophævede cour administrative d'appel de Marseille imidlertid denne dom og forkastede de påstande, som Syndicat OP 84 havde nedlagt for tribunal administratif de Marseille. Derfor iværksatte Syndicat OP 84 en kassationsappel ved Conseil d'État.

16 Syndicat OP 84 har til støtte for kassationsappellen navnlig påberåbt sig, at cour administrative d'appel de Marseille begik en retlig fejl ved at fastslå, at myndigheden uden at tilsidesætte bestemmelserne i artikel 2 i forordning nr. 4045/89 havde kunnet indlede en kontrol i kontrolperioden mellem den 1. juli 1999 og den 30. juni 2000 og fortsætte den i kontrolperioden mellem den 1. juli 2000 og den 30. juni 2001 med den begrundelse, at landbrugsorganisationens adfærd havde umuliggjort en effektiv kontrol i løbet af den første periode.

17 Da Conseil d'État er af den opfattelse, at svaret på dette anbringende rejser fortolkningsspørgsmål vedrørende de relevante bestemmelser i forordning nr. 4045/89, har det besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal den »kontrolperiode«, som løber fra den 1. juli til den 30. juni året efter, og som er omhandlet i artikel 2, stk. 4, i […] forordning nr. 4045/89 […], forstås som perioden, hvori den for kontrollen ansvarlige myndighed skal informere producentorganisationen om den planlagte kontrol, indlede og afslutte alle kontrolforanstaltninger på stedet og al dokumentrevision samt meddele resultaterne af kontrollen, eller som perioden, hvori blot visse af disse proceduremæssige skridt skal være gennemført?

2) Kan myndigheden i tilfælde af, at en produktorganisations adfærd eller undladelser umuliggør gennemførelse af en effektiv kontrol, som er indledt i en kontrolperiode, trods manglende udtrykkelige bestemmelser herom i førnævnte forordning, fortsætte sine kontrolforanstaltninger i den efterfølgende kontrolperiode, uden at proceduren derved behæftes med en fejl, som den kontrollerede virksomhed vil kunne påberåbe sig til støtte for en anfægtelse af beslutningen om konsekvenserne af kontrollens resultater?

3) Såfremt det foregående spørgsmål besvares benægtende, kan myndigheden da i tilfælde, hvor en produktorganisations adfærd eller undladelser umuliggør gennemførelse af en effektiv kontrol, kræve den modtagne støtte tilbagebetalt? Udgør en sådan foranstaltning en af de sanktioner, der kan fastsættes i henhold til bestemmelserne i forordningens artikel 6?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første og andet spørgsmål

18 Med det første og andet spørgsmål, der behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, stk. 4, første afsnit, i forordning nr. 4045/89 skal fortolkes således, at myndigheden kan gennemføre kontrolforanstaltninger, som den har bebudet i kontrolperioden mellem den 1. juli i ét år til den 30. juni året efter, efter nævnte periode, uden at proceduren derved behæftes med en fejl, som den kontrollerede erhvervsdrivende vil kunne påberåbe sig til støtte for en anfægtelse af beslutningen om konsekvenserne af kontrollens resultater.

19 Det er rigtigt, at der ikke udtrykkeligt i artikel 2, stk. 4, første afsnit, i forordning nr. 4045/89, hvorefter »[k]ontrolperioden løber fra den 1. juli [i ét år] til den 30. juni året efter«, er fastsat mulighed for at fortsætte kontrolforanstaltninger, som blev meddelt den erhvervsdrivende i nævnte periode, efter denne, uanset om det er manglende samarbejde fra den kontrollerede erhvervsdrivendes side, der kunne give anledning til en sådan mulighed, eller ej.

20 Derfor skal der ved fortolkningen af nævnte bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd og almindelige opbygning, men også til den sammenhæng, som bestemmelsen indgår i, samt de formål, der forfølges med forordning nr. 4045/89 som helhed.

21 Med hensyn til formålene bemærkes, at det fremgår ved at sammenholde første, tredje og fjerde betragtning til forordning nr. 4045/89, at forordningen har til formål at øge effektiviteten af de kontroller, som medlemsstaterne har ansvaret for, med henblik på at forebygge og fjerne de uregelmæssigheder, der kan forekomme på EUGFL's område (jf. dom af 13.6.2013, forenede sager C-671/11 – C-676/11, Unanimes m.fl., trykt i nærværende Samling af Afgørelser, præmis 17).

22 For at sikre gennemførelsen og effektiviteten af de nationale kontroller og dermed kravet om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser fastsætter forordning nr. 4045/89, således som det fremgår af tiende betragtning dertil, at de nævnte kontroller selv skal være genstand for en overvågning og koordinering, som Kommissionen foretager. Det er netop denne forordnings artikel 2, der har til formål at sætte en ensartet kontrolordning under Kommissionens tilsyn i system. Denne artikels stk. 4 sikrer bl.a., at kontrollen følger en vis systematik og har en vis hyppighed (jf. dommen i sagen Unanimes m.fl., præmis 18).

23 Således har artikel 2 i forordning nr. 4045/89 til formål at opstille rammer for medlemsstaternes kontrol med henblik på at beskytte EU's finansielle interesser, hvorfor begrebet kontrolperiode skal læses i lyset af det formål om effektive kontroller, som denne artikel forfølger.

24 Forfølgelsen af nævnte formål fordrer imidlertid, at en kontrol kan fortsættes efter kontrolperioden, således som denne er afgrænset i nævnte forordnings artikel 2, stk. 4, når det har været fysisk umuligt at fuldføre alle kontrolforanstaltninger inden for den fastsatte frist.

25 Dette kan også være tilfældet, selv om det ikke er den kontrollerede erhvervsdrivende, der har gjort det umuligt at fuldende kontrollen inden for den fastsatte frist.

26 Det skal dog præciseres, at i tilfælde hvor det kan tilregnes kontrolmyndighederne, at kontrollen ikke har kunnet fuldføres, og resultaterne følgelig ikke er blevet meddelt Kommissionen inden for den frist, der er fastsat for henholdsvis kontrollen og meddelelsen, kan den pågældende medlemsstat ikke over for EU påberåbe sig hensynet til effektivitet som begrundelse for manglende overholdelse af kontrollernes periodicitet som fastsat i artikel 2, stk. 4, i forordning nr. 4045/89.

27 I øvrigt bemærkes, at der ved vedtagelsen af forordning nr. 1863/90 blev taget hensyn til muligheden for ved behov at fortsætte kontrolforanstaltningerne. Som Kommissionen har anført i sine skriftlige indlæg, er det i henhold til nævnte forordnings bilag II, punkt 4, litra g), muligt at medtage de resultater af kontroller gennemført i den forudgående kontrolperiode, som ikke forelå på det tidspunkt, hvor rapporten for den pågældende kontrolperiode blev fremlagt. Da denne rapport ifølge artikel 9 i forordning nr. 4045/89 skal sendes til Kommissionen inden den førstkommende 1. januar efter kontrolperioden, giver forordning nr. 1863/90 i det mindste mulighed for at fuldende de kontrolforanstaltninger, der er indledt i den forudgående kontrolperiode, efter dennes udløb.

28 Det skal dog bemærkes, at de gennemførte kontrollers lovlighed i forhold til de kontrollerede erhvervsdrivende ikke afhænger af, i hvilket omfang kontrollerne er gennemført i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 2, stk. 4, i forordning nr. 4045/89.

29 Den nævnte bestemmelse fastsætter nemlig blot organisatoriske regler med henblik på at sikre kontrollernes effektivitet, som det fremgår af denne doms præmis 22, og regulerer kun relationerne mellem medlemsstaterne og EU med henblik på at beskytte sidstnævntes finansielle interesser. Samme bestemmelse omhandler derimod ikke forholdet mellem kontrolmyndighederne og de kontrollerede erhvervsdrivende.

30 Derfor kan artikel 2, stk. 4, i forordning nr. 4045/89 ikke fortolkes således, at den tillægger de berørte erhvervsdrivende en ret til at modsætte sig andre eller mere omfattende kontroller i forhold til de i denne bestemmelse omhandlede kontroller. I øvrigt ville en sådan ret bringe beskyttelsen af EU's finansielle interesser i fare, for så vidt som den eventuelt ville kunne være til hinder for tilbagesøgning af uretmæssigt modtaget eller anvendt støtte (jf. dommen i sagen Unanimes m.fl., præmis 29).

31 Under alle omstændigheder omhandler de kontroller, der foreskrives i forordning nr. 4045/89, de erhvervsdrivende, som frivilligt tilslutter sig den støtteordning, der er indført af EUGFL, »Garantisektionen«, og som for at kunne modtage støtte har accepteret udførelsen af kontroller for at verificere, at EU-midlerne er anvendt lovligt. Disse erhvervsdrivende kan ikke med føje rejse tvivl om lovligheden af en sådan kontrol med den eneste begrundelse, at den ikke er udført i overensstemmelse med de operationelle regler, der regulerer forholdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen (jf. dommen i sagen Unanimes m.fl., præmis 30).

32 Det forholder sig ikke desto mindre således, at de kontrollerede erhvervsdrivendes retssikkerhed i forhold til de offentlige myndigheder, der udfører kontrollerne og i givet fald træffer afgørelse om at indlede en retsforfølgning, er sikret ved den forældelsesfrist for retsforfølgning, der er fastsat i artikel 3 i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312, s. 1), til som hovedregel fire år fra det tidspunkt, hvor en overtrædelse af en EU-retlig bestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade EU's budget, fandt sted. Som Domstolen imidlertid allerede har fastslået, har forældelsesfrister helt generelt til formål at tjene retssikkerheden (jf. dom af 24.6.2004, sag C-278/02, Handlbauer, Sml. I, s. 6171, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

33 Muligheden for, at en modtager af støtte, som er bevilget i henhold til den støtteordning, der er indført af EUGFL, »Garantisektionen«, skal tåle, at en kontrol varer længere end den periode, der er fastsat i artikel 2, stk. 4, i forordning nr. 4045/89, kan derfor ikke anses for at tilsidesætte retssikkerhedsprincippet, så længe forlængelsesfristen endnu ikke er udløbet.

34 Det følger af samtlige foregående betragtninger, at det første og andet spørgsmål skal besvares med, at artikel 2, stk. 4, første afsnit, i forordning nr. 4045/89 skal fortolkes således, at myndigheden ved behov kan fortsætte de kontrolforanstaltninger, som den har bebudet i kontrolperioden mellem den 1. juli ét år og den 30. juni året efter, efter nævnte periode, uden at proceduren dog derved behæftes med en fejl, som den kontrollerede erhvervsdrivende vil kunne påberåbe sig til støtte for en anfægtelse af beslutningen om konsekvenserne af kontrollens resultater.

Det tredje spørgsmål

35 Henset til besvarelsen af det første og andet spørgsmål er det ufornødent at besvare det tredje spørgsmål.

Sagens omkostninger

36 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

Artikel 2, stk. 4, første afsnit, i Rådets forordning (EØF) nr. 4045/89 af 21. december 1989 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 3094/94 af 12. december 1994, skal fortolkes således, at myndigheden ved behov kan fortsætte de kontrolforanstaltninger, som den har bebudet i kontrolperioden mellem den 1. juli ét år og den 30. juni året efter, efter nævnte periode, uden at proceduren dog derved behæftes med en fejl, som den kontrollerede erhvervsdrivende vil kunne påberåbe sig til støtte for en anfægtelse af beslutningen om konsekvenserne af kontrollens resultater.

Underskrifter