DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

7. oktober 2004 *

I sag C-312/02,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, anlagt den 4. september 2002 ,

Kongeriget Sverige ved K. Renman, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved K. Simonsson, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: svensk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne C. Gulmann, R. Schintgen, F. Macken og J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer),

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. juni 2004,

afsagt følgende

Dom

1 Kongeriget Sverige har i denne sag nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 2002/524/EF af 26. juni 2002 om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, fra fællesskabsfinansiering (EFT L 170, s. 77, herefter den »anfægtede beslutning«), for så vidt som den udelukker en udgift på 18 555 850 SEK, som den pågældende medlemsstat har afholdt, fra fællesskabsfinansiering.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

2 Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1287/95 af 22. maj 1995 (EFT L 125, s. 1, herefter »forordning nr. 729/70«), bestemmer i artikel 5, stk. 2, litra c):

»[Kommissionen] træffer beslutning om, hvilke udgifter der skal udelukkes fra den i artikel 2 og 3 omhandlede fællesskabsfinansiering, hvis den konstaterer, at udgifter ikke er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne.

Forud for enhver beslutning om afvisning af finansiering skal de resultater, som Kommissionen når frem til ved sin efterprøvning, samt den pågældende medlemsstats svar foreligge i form af skriftlige meddelelser, hvorefter de to parter forsøger at blive enige om, hvilke konsekvenser der skal drages.

Hvis parterne ikke kan blive enige, kan medlemsstaten anmode om, at der indledes en forligsprocedure inden for en frist på fire måneder; der udarbejdes en rapport om resultaterne af denne procedure, som meddeles Kommissionen og gennemgås af denne, inden der træffes afgørelse om afvisning af finansiering.

[...]«

3 Artikel 8, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1663/95 af 7. juli 1995 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 for så vidt angår proceduren for regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen (EFT L 158, s. 6), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2245/1999 af 22. oktober 1999 (EFT L 273, s. 5, herefter »forordning nr. 1663/95«), har følgende ordlyd:

»Når Kommissionen som følge af en undersøgelse finder, at udgifterne ikke er afholdt efter EF-reglerne, meddeler den den pågældende medlemsstat resultaterne af sin undersøgelse og de korrigerende foranstaltninger, der skal træffes for at sikre, at reglerne fremtidigt overholdes. [...]«

4 Artikel 15, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 af 30. juni 1992 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder (EFT L 181, s. 12) bestemmer:

»De i denne forordning omhandlede beløb skal udbetales til støttemodtagerne fuldt ud.«

5 Artikel 30a i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179), som er blevet indsat ved artikel 1, nr. 5, i Rådets forordning (EØF) nr. 2066/92 af 30. juni 1992 (EFT L 215, s. 49, herefter »forordning nr. 805/68«), er affattet således:

»De beløb, der skal ydes ifølge denne forordning, udbetales i deres helhed til de støtteberettigede.«

Nationale bestemmelser

6 Förordningen (1997:183) om kartavgift i ärenden om jordbruksstöd (forordning af 17.4.1997 om kortudgifter i forbindelse med landbrugsstøtte) bestemte, at alle ansøgere om fællesskabsstøtte til et bestemt areal skulle betale en afgift for det kort, som beskrev det omhandlede areal. Kortet skulle vedlægges støtteansøgningen.

7 Forordningen fandt kun anvendelse i 1998 og 1999, idet den blev ophævet den 1. juli 2000.

De faktiske omstændigheder

8 Den 24. oktober 2000 modtog Kongeriget Sverige en skriftlig meddelelse fra Kommissionen i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95, hvori Kommissionen oplyste, at kortafgifterne ikke udgjorde en lovlig reduktion i forbindelse med støtte til markafgrøder, og at en del af de udgifter, som var blevet anmeldt, måtte udelukkes fra fællesskabsfinansiering.

9 Efter forligsproceduren i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 vedtog Kommissionen den 26. juni 2002 den anfægtede beslutning. Ved denne beslutning udelukkede Kommissionen med hensyn til de af Kongeriget Sverige

anmeldte udgifter 18 555 850 SEK fra fællesskabsfinansiering på grund af denne stats tilsidesættelse af artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 1765/92 og artikel 30a i forordning nr. 805/68.

Om søgsmålet

10 Kongeriget Sverige har i den foreliggende sag nedlagt følgende påstande:

— Principalt annulleres den anfægtede beslutning, for så vidt som den med hensyn til de af Sverige afholdte udgifter udelukker et beløb på 18 555 850 SEK fra fællesskabsfinansiering.

— Subsidiært nedsættes det beløb, som skal udelukkes fra fællesskabsfinansiering, til 11 817 748 SEK.

— Mere subsidiært nedsættes det beløb, som skal udelukkes fra fællesskabsfinansiering, til 12 436 091 SEK.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

11 Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse og om, at sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Den principale påstand

12 Den svenske regering har fremført to anbringender til støtte for sin principale påstand. For det første, at der er sket tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95, og for det andet, at der er tale om en urigtig anvendelse af artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 1765/92 og artikel 30a i forordning nr. 805/68.

Det første anbringende

13 Den svenske regering har med sit første anbringende gjort gældende, at den anfægtede beslutning tilsidesætter artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95, for så vidt som meddelelsen i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95, som blev modtaget af de svenske myndigheder den 24. oktober 2000, ikke indeholder nogen vurdering af, hvilke udgifter der skulle udelukkes fra fællesskabsfinansiering.

14 Hertil bemærkes blot, som den svenske regering ligeledes selv har erkendt i sit svar på den indsigelse, som Kommissionen har fremsat, at artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95, i den ved forordning nr. 2245/1999 ændrede affattelse, som trådte i kraft den 30. oktober 1999 og fandt anvendelse på omhandlede tidspunkt, ikke kræver, at Kommissionen i sin meddelelse til medlemsstaterne foretager en bedømmelse af, hvilke udgifter der skulle udelukkes.

15 Det første anbringende bør derfor forkastes.

Det andet anbringende

16 Den svenske regering har med det andet anbringende gjort gældende, at opkrævningen af en kortafgift ikke udgør en tilsidesættelse af artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 1765/92 eller artikel 30a i forordning nr. 805/68, hvorfor opkrævningerne ikke kan anses for administrative gebyrer i forbindelse med støtteanmodninger.

17 Ifølge artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 1765/92 og artikel 30a i forordning nr. 805/68 skal de pågældende beløb udbetales »fuldt ud«, henholdsvis »i deres helhed« til de støtteberettigede.

18 Heraf følger, at nævnte forordninger ikke tillader nogen form for afgift af de beløb, som skal betales til landbrugerne.

19 Domstolen har i denne henseende allerede fastslået, at artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 1765/92 og artikel 30a i forordning nr. 805/68 indeholder et forbud mod, at de nationale myndigheder foretager fradrag i udbetalingerne, eller opkræver betaling af de administrative omkostninger ved behandlingen af ansøgningerne, når dette bevirker, at støttebeløbene reduceres (Domstolens dom af 22.10.1998, forenede sager C-36/97 og C-37/97, Kellinghusen og Ketelsen, Sml. I, s. 6337, præmis 21).

20 Den svenske regering har ikke desto mindre gjort gældende, at de opkrævede afgifter for udleveringen af kortene ikke har til formål at dække de berørte myndigheders administrative omkostninger. I Domstolens udtalelse i Kellinghusen og Ketelsen-

sagerne har behandlingen af ansøgningerne og tildelingen af støtte ikke været betinget af en betaling af nævnte afgifter, idet disse er blevet opkrævet særskilt.

21 Dette argument kan ikke tiltrædes.

22 Som generaladvokaten med rette har anført i punkt 17 i forslaget til afgørelse, ligger det fast, at hvis forbuddet mod fradrag ikke kun er et simpelt formkrav, kan det ikke fortolkes rent formelt, således at det kun omfatter fradrag, som faktisk sker på udbetalingstidspunktet. Forbuddet mod ethvert fradrag må nødvendigvis gælde for alle udgifter, som er direkte og uadskilleligt forbundet med de beløb, der udbetales.

23 Den svenske regering erkendte imidlertid i sin skrivelse til Kommissionen af 2. februar 1998, at man havde drøftet forskellige muligheder for finansiering af udleveringen af kortene, samt at man havde valgt at opkræve en afgift for disse kort.

24 Det bemærkes, at ifølge national lovgivning kunne ingen støtteansøgning indsendes, uden at der var vedlagt et kort udstedt af myndighederne.

25 Under disse omstændigheder må det fastslås, dels at der var en direkte sammenhæng mellem de støtteansøgninger, som landbrugerne indsendte, og opkrævningen af kortafgiften, dels at denne havde til virkning, at det faktiske beløb til de støtteberettigede blev nedsat.

26 Den svenske regering har desuden gjort gældende, at Kommissionen ikke har foretaget en finansiel korrektion for produktionsåret 1998, idet den indrømmede, at landbrugerne kunne bruge kortene til andre formål end til støtteansøgninger. Den svenske regering har gjort gældende, at denne omstændighed burde have kunnet begrunde, at Kommissionen i sin vurdering af den finansielle korrektion vedrørende produktionsåret 1999 tager forekomsten af nye ansøgere og den omstændighed, at kortene skal ajourføres hvert år, i betragtning.

27 Heroverfor har Kommissionen gjort gældende, at de kortafgifter, der blev opkrævet såvel i 1998 som i 1999, udgjorde administrative gebyrer, som er uforenelige med fællesskabsreglerne. Kommissionen har imidlertid erkendt, at afgifter opkrævet i 1998, skønt i et relativt mindre omfang, kunne anses for en modydelse for en tjenesteydelse til landbrugerne bestående i at stille et kort til rådighed, som kunne være til almen gavn for forvaltningen af deres bedrift. Denne argumentation kan ikke finde anvendelse på de kortafgifter, som blev opkrævet i 1999.

28 Det fremgår af fast retspraksis, at når Kommissionen i et forudgående regnskabsår ikke har foretaget korrektioner, men har tolereret uregelmæssighederne af rimelighedshensyn, giver det ikke den pågældende medlemsstat ret til under henvisning til retssikkerhedsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning at kræve, at det samme sker med hensyn til uregelmæssighederne i det følgende regnskabsår (jf. dom af 6.10.1993, sag C-55/91, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4813, præmis 67, og af 6.12.2001, sag C-373/99, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 9619, præmis 56).

29 På grundlag af det anførte må det andet anbringende herefter forkastes.

De subsidiære påstande

30 Den svenske regering har fremført to anbringender til støtte for den første subsidiære påstand vedrørende henholdsvis tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95 samt den urigtige anvendelse af artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 1765/92 og 30a i forordning nr. 805/68.

Det første anbringende

31 Den svenske regering har med det første anbringende gjort gældende, at den anfægtede beslutning er blevet vedtaget under tilsidesættelse af artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95, for så vidt som den skriftlige meddelelse, der er omhandlet i artikel 8, stk. 1, kun vedrører finansiering af støtte til markafgrøder.

32 Kommissionen har ifølge den svenske regering på ingen måde i denne meddelelse henvist til kort over foderarealer. Kommissionen burde i medfør af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95 i dette dokument — som de svenske myndigheder havde modtaget den 24. oktober 2000 — klart have angivet de foranstaltninger, der var berørt af beslutningen.

33 Som generaladvokaten har anført i punkt 21 i forslaget til afgørelse, var det først ved et notat af 18. maj 2001, at Kommissionen efter opfordring modtog detaljerede oplysninger om udbetalt støtte til foderarealer fra den svenske regering. På baggrund af dette notat tilsendte Kommissionen den 1. august 2001 den svenske regering en

ny meddelelse i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95. For det andet kan den svenske regering ikke udlede noget argument af den omstændighed, at Kommissionen i meddelelsen af 24. oktober 2000 kun har henvist til kort vedrørende markafgrøder, for at gøre gældende, at den var ude af stand til at bestemme, hvilke ændringsforanstaltninger der skulle træffes, eftersom Sverige har afskaffet kortafgiften den 1. juli 2000 for både dyrkbare arealer og foderarealer.

34 Det første anbringende bør herefter afvises.

Det andet anbringende

35 Den svenske regering har med sit andet anbringende gjort gældende, at artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 1765/92 og artikel 30a i forordning nr. 805/68 ikke kan begrunde en beslutning, hvorved Kommissionen har udelukket et beløb fra fællesskabsfinansiering, som svarer til de betalte afgifter for udleveringen af kortene vedrørende de arealer, med hensyn til hvilke der også var ansøgt om støtte til miljøvenligt landbrug eller regionalstøtte.

36 Ifølge den svenske regering burde Kommissionen have tilladt opkrævning af afgifter for kort i de tilfælde, hvor landbrugerne havde ansøgt om begge typer støtte, men ved beregningen af det beløb, som skulle udelukkes fra fællesskabsfinansiering, har Kommissionen ikke taget arealer i betragtning, med hensyn til hvilke der både ansøgtes om støtte til markafgrøder eller foderarealer og dyrkbare arealer eller støtte til miljøvenligt landbrug eller regional støtte.

37 Det bemærkes, således som Domstolen har fastslået i denne doms præmis 19, at artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 1765/92 og artikel 30a i forordning nr. 805/68 indeholder et forbud mod, at de nationale myndigheder foretager fradrag i udbetalingerne eller opkræver betaling af de administrative omkostninger ved behandlingen af ansøgningerne, når dette bevirker, at støttebeløbene reduceres.

38 Den omstændighed, at visse landbrugere med hensyn til samme arealer både har ansøgt om støtte i henhold til forordning nr. 1765/92 eller forordning nr. 805/68 og støtte til miljøvenligt landbrug og regionalstøtte, har ingen betydning for forbuddet rettet til medlemsstaterne mod at opkræve afgifter af de beløb, som de berettigede støttemodtagere modtager i forbindelse med støtte til markafgrøder eller foderarealer.

39 Det fremgår klart af anden betragtning til forordning nr. 1765/92, at godtgørelserne har til formål at kompensere for det indkomsttab, som er en konsekvens af den nye ordning til støtte for visse producenter af markafgrøder, hvilket medfører en nedsættelse af de institutionelle priser. Ifølge tredje betragtning til forordning nr. 2066/92, som indsatte artikel 30a i forordning nr. 805/68, er formålet med den omhandlede præmieordning at holde de berørte producenter skadesløse med hensyn til de følger, der er forbundet med en lavere interventionspris i oksekødssektoren.

40 Det er ubestridt, at disse formål kun kan nås, hvis godtgørelserne bliver betalt fuldt ud til de landbrugere, som er berørt af prisnedsættelserne (jf. Kellinghusen og Ketelsen-dommen, præmis 19).

41 Den svenske regerings fortolkning fratager artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 1765/92 og artikel 30a i forordning nr. 805/68 deres effektive virkning, idet denne fortolkning giver medlemsstaterne mulighed for at fravige de forpligtelser, som følger af de nævnte artikler, og derfor vil kunne bringe gennemførelsen af de nævnte formål i fare.

42 Anbringendet vedrørende den urigtige anvendelse af artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 1765/92 og artikel 30a i forordning nr. 805/68 skal herefter forkastes.

43 Den svenske regering har mere subsidiært gjort gældende, at såfremt Domstolen finder, at foderarealer skal medregnes i det beløb, der skal udelukkes fra fællesskabsfinansiering, skal kortafgiften for arealer, med hensyn til hvilke der ligeledes er ansøgt om støtte til miljøvenligt landbrug og regionalstøtte, ikke medtages i denne beregning.

44 Til støtte for denne påstand har nævnte regering gentaget de argumenter, der blev gjort gældende i forbindelse med det andet anbringende til den første påstand. Af de grunde, som er anført i denne doms præmis 39-41, kan disse argumenter ikke lægges til grund.

45 Da ingen af de af Kongeriget Sverige fremførte påstande kan tiltrædes, bør Kommissionen frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

46 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Sverige tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Sverige har tabt sagen, bør det pålægges Kongeriget Sverige at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Kongeriget Sverige betaler sagens omkostninger.

Underskrifter.