DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)
den 7 oktober 2004 *

I mål C-312/02,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG,

som väckts vid domstolen den 4 september 2002,

Konungariket Sverige, företrädd av K. Renman, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av K. Simonsson, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: svenska.

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna C. Gulmann, R. Schintgen, F. Macken och J.N. Cunha Rodrigues (referent),

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

med beaktande av det skriftliga förfarandet,

med beaktande av parternas yttranden, och efter att den 17 juni 2004 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Konungariket Sverige har genom sin ansökan yrkat delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2002/524/EG av den 26 juni 2002 om undantagande från gemenskapsfinansiering av vissa utgifter som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 170, s. 77) (nedan kallat det ifrågasatta beslutet), i den del det innebär att gemenskapsfinansiering inte skall ske, såvitt avser denna medlemsstat, avseende utgifter på 18 555 850 SEK.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapslagstiftningen

2 I artikel 5.2 c i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1287/95 av den 22 maj 1995 (EGT L 125, s. 1) (nedan kallad förordning nr 729/70), föreskrivs följande:

"[Kommissionen skall] besluta om utgifter som inte skall omfattas av gemenskapens finansiering enligt artiklarna 2 och 3 när den finner att utgifterna inte har betalats i överensstämmelse med gemenskapsreglerna.

Varje beslut om att vägra finansiering skall föregås av att resultaten av kommissionens undersökningar och den berörda medlemsstaten[s] svar överlämnas skriftligen varefter de två berörda parterna skall sträva efter att 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, vilken skall överlämnas till och granskas av kommissionen innan ett beslut om att vägra finansiering fattas.

..."

3 Av 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), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 2245/1999 av den 22 oktober 1999 (EGT L 273, s. 5) (nedan kallad förordning nr 1663/95), framgår följande:

"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. ..."

4 I artikel 15.3 i rådets förordning (EEG) nr 1765/92 av den 30 juni 1992 om upprättande av ett stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor (EGT L 181, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 20) föreskrivs följande:

"De betalningar som anges i denna förordning skall utbetalas till stödmottagaren fullt ut."

5 Artikel 30a i rådets förordning (EEG) nr 805/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött (EGT L 148, s. 24; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 63), som har införts i denna förordning genom artikel 1.5 i rådets förordning (EEG) nr 2066/92 av den 30 juni 1992 (EGT L 215, s. 49; svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 193), har följande lydelse:

"De belopp som skall betalas i enlighet med denna förordning skall betalas i sin helhet till de bidragsberättigade."

Den nationella lagstiftningen

6 Enligt förordningen (1997:183) av den 17 april 1997 om kartavgift i ärenden om jordbruksstöd skulle den som ansökte om gemenskapsstöd för en viss areal betala en avgift för en karta över nämnda areal.

7 Förordningen upphävdes den 1 juli 2000. Den tillämpades därför endast under åren 1998 och 1999.

Bakgrund

8 Den 24 oktober 2000 mottog Sverige av kommissionen ett meddelande enligt artikel 8.1 i förordning nr 1663/95, i vilket Sverige underrättades om att kartavgifterna inte fick dras av inom ramen för stödet för jordbruksgrödor och att en del av de deklarerade utgifterna skulle undantas från gemenskapsfinansiering.

9 Den 26 juni 2002 fattade kommissionen det ifrågasatta beslutet efter att ha tillämpat det medlingsförfarande som avses i artikel 5.2 c i förordning nr 729/70. Kommissionen slog i beslutet fast att 18 555 850 SEK av de utgifter som

Konungariket Sverige hade deklarerat skulle undantas från gemenskapsfinansiering. Den motiverade beslutet med att artikel 15.3 i förordning nr 1765/92 och artikel 30a i förordning nr 805/68 hade åsidosatts.

Talan

10 Konungariket Sverige har i detta mål yrkat att domstolen skall

— i första hand ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet, i den del det innebär att utgifter på 18 555 850 SEK vars betalning har verkställts av Sverige skall undantas från gemenskapsfinansiering,

— i andra hand sätta ned det belopp som skall undantas från gemenskapsfinansiering till 11 817 748 SEK,

— i sista hand, om inte något av föregående yrkanden skulle vinna bifall, sätta ned det belopp som skall undantas från gemenskapsfinansiering till 12 436 091 SEK, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

11 Kommissionen har yrkat att talan skall ogillas och att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Förstahandsyrkandet

12 Den svenska regeringen har till stöd för sitt förstahandsyrkande åberopat två grunder, varav den första avser åsidosättande av artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 och artikel 8.1 i förordning nr 1663/95 och den andra avser felaktig tillämpning av artikel 15.3 i förordning nr 1765/92 och artikel 30a i förordning nr 805/68.

Den första grunden

13 Den svenska regeringen har genom sin första grund hävdat att det ifrågasatta beslutet innebär åsidosättande av artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 och artikel 8.1 i förordning nr 1663/95, eftersom det skriftliga meddelande som avses i artikel 8.1 i förordning nr 1663/95, som de svenska myndigheterna mottog den 24 oktober 2000, inte innehöll någon utvärdering av vilka utgifter som skulle undantas från gemenskapsfinansiering.

14 Det är emellertid tillräckligt att konstatera att det enligt artikel 8.1 i förordning nr 1663/95, i dess lydelse enligt förordning nr 2245/1999 som trädde i kraft den 30 oktober 1999 och som följaktligen gällde vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna, inte längre krävs att kommissionen gör en utvärdering av vilka utgifter som skall undantas från gemenskapsfinansiering i sitt meddelande till medlemsstaterna, vilket den svenska regeringen själv har medgett i sin replik med anledning av den av kommissionen i svaromålet framställda invändningen.

15 Talan kan följaktligen inte bifallas på den första grunden.

Den andra grunden

16 Den svenska regeringen har genom sin andra grund gjort gällande att uttaget av avgifter för tillhandahållande av kartor inte utgör ett åsidosättande av artikel 15.3 i förordning nr 1765/92 eller artikel 30a i förordning nr 805/68, eftersom avgifterna inte kan anses som administrativa avgifter för behandling av stödansökningar.

17 Enligt artikel 15.3 i förordning nr 1765/92 och artikel 30a i förordning nr 805/68 skall betalningarna i fråga utgå "i sin helhet" till mottagarna.

18 Av detta följer att det enligt nämnda förordningar inte är tillåtet att göra något avdrag på de belopp som skall betalas ut till jordbrukarna.

19 Domstolen har i detta hänseende tidigare slagit fast att det enligt artikel 15.3 i förordning nr 1765/92 och artikel 30a i förordning nr 805/68 är förbjudet för de nationella myndigheterna att göra ett avdrag på utbetalningarna eller att kräva betalning för administrativa kostnader i samband med ansökan som leder till en minskning av stödbeloppen (dom av den 22 oktober 1998 i mål C-36/97, Kellinghusen och Ketelsen, REG 1998, s. I-6337, punkt 21).

20 Den svenska regeringen har emellertid hävdat att syftet med att ta ut avgifter för tillhandahållande av kartor inte var att täcka de aktuella myndigheternas administrativa kostnader. Till skillnad från vad som kunde noteras i de ovannämnda

målen Kellinghusen och Ketelsen var erläggandet av avgifterna inte en förutsättning för att pröva och bevilja stödansökningarna, eftersom anspråken på betalningen av avgifterna framställdes separat.

21 Ett sådant argument kan inte godtas.

22 Såsom generaladvokaten korrekt påpekade i punkt 17 i sitt förslag till avgörande kan förbudet mot avdrag av effektivitetsskäl inte ges en rent formell tolkning, så att det endast omfattar avdrag vid själva utbetalningen av stödet. Förbudet mot avdrag måste därför anses omfatta alla avgifter beträffande vilka det föreligger ett direkt och inre samband med de utbetalda beloppen.

23 Den svenska regeringen medgav i en skrivelse som den skickade till kommissionen den 2 februari 1998 att den hade övervägt flera möjligheter för att finansiera tillhandahållandet av kartor och att den hade valt att ta ut en avgift för kartorna.

24 Enligt den nationella lagstiftningen skulle dessutom en stödansökan alltid ges in tillsammans med en karta som tillhandahållits av de nationella myndigheterna och som fogades till handlingarna i ärendet.

25 Det kan under dessa omständigheter konstateras dels att det fanns ett direkt samband mellan jordbrukarnas stödansökningar och uttaget av kartavgiften, dels att denna avgift ledde till en minskning av det stöd som mottagarna faktiskt erhöll.

26 Den svenska regeringen har även påpekat att kommissionen inte vidtog någon finansiell korrigering avseende skördeåret 1998, eftersom den medgav att jordbrukarna också hade kunnat utnyttja kartorna för andra ändamål än för stödansökningarna. Denna omständighet borde ha föranlett kommissionen att, vid bedömningen av vilken finansiell korrigering som skulle ske avseende skördeåret 1999, ta hänsyn till att det tillkommit nya sökande och till att kartorna behövde uppdateras varje år.

27 Kommissionen har genmält att såväl de kartavgifter som togs ut år 1998 som de som togs ut år 1999 utgjorde administrativa avgifter som stred mot gemenskapslagstiftningen. Kommissionen medgav emellertid att de avgifter som togs ut år 1998 samtidigt, även om det var i relativt liten grad, kunde betraktas som en ersättning för en tjänst som jordbrukarna tillhandahölls genom att de erhöll en karta som kunde vara till nytta vid driften av deras företag. Några sådana överväganden gör sig inte gällande såvitt avser de kartavgifter som har tagits ut år 1999.

28 Det framgår av fast rättspraxis att det förhållandet att kommissionen inte har gjort en rättelse som den borde ha gjort under ett tidigare räkenskapsår utan av billighetsskäl har tolererat oegentligheter inte innebär att den berörda medlemsstaten har rätt att kräva att oegentligheter under följande räkenskapsår behandlas på samma sätt med stöd av rättsäkerhetsprincipen eller principen om skydd för berättigade förväntningar (se dom av den 6 oktober 1993 i mål C-55/91, Italien mot kommissionen, REG 1993, s. I-4813, punkt 67, och av den 6 december 2001 i mål C-373/99, Grekland mot kommissionen, REG 2001, s. I-9619, punkt 56).

29 Det följer av det ovan anförda att talan inte kan bifallas på den andra grunden.

De subsidiära yrkandena

30 Den svenska regeringen har till stöd för sitt andrahandsyrkande åberopat två grunder, varav den första avser åsidosättande av artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 och artikel 8.1 i förordning nr 1663/95 och den andra avser felaktig tillämpning av artikel 15.3 i förordning nr 1765/92 och artikel 30a i förordning nr 805/68.

Den första grunden

31 Den svenska regeringen har genom sin första grund hävdat att det ifrågasatta beslutet har antagits i strid med artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 och artikel 8.1 i förordning nr 1663/95, eftersom det skriftliga meddelande som avses i artikel 8.1 i förordning nr 1663/95 endast avser finansiering av stöd för jordbruksgrödor.

32 Enligt den svenska regeringen innehåller meddelandet i fråga nämligen inte någon hänvisning till kartor för foderarealer. Kommissionen var, enligt artikel 8.1 i förordning nr 1663/95, skyldig att i denna handling, som mottogs av de svenska myndigheterna den 24 oktober 2000, klart ange vilka åtgärder som kritiken riktades mot.

33 Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 21 i sitt förslag till avgörande var det först genom en skrivelse av den 18 maj 2001 som den svenska regeringen, på kommissionens begäran, tillhandahöll denna institution närmare uppgifter om utbetalt stöd för foderarealer. Till följd av denna skrivelse skickade kommissionen,

den 1 augusti 2001, i enlighet med artikel 8.1 i förordning nr 1663/95 för andra gången ett formellt meddelande till den svenska regeringen. Den svenska regeringens påstående att det inte var möjligt att avgöra vilka korrigeringsåtgärder som skulle vidtas på grund av att kommissionen i meddelandet av den 24 oktober 2000 endast hänvisade till de kartor som avsåg jordbruksgrödor kan lämnas utan avseende, eftersom Sverige hade avskaffat kartavgifterna såväl för odlade arealer som för foderarealer den 1 juli 2000.

34 Av detta följer att talan inte kan bifallas på den första grunden.

Den andra grunden

35 Den svenska regeringen har genom sin andra grund gjort gällande att artikel 15.3 i förordning nr 1765/92 och artikel 30a i förordning nr 805/68 inte kan utgöra grund för kommissionens beslut att från finansiering undanta ett belopp motsvarande de avgifter som betalats för kartor avseende arealer för vilka det även hade ansökts om miljö- eller regionalstöd.

36 Enligt den svenska regeringen godtog kommissionen de kartavgifter som tagits ut av de jordbrukare som ansökt om båda dessa typer av stöd. Vid fastställandet av det belopp som skulle undantas från gemenskapsfinansiering beaktade kommissionen emellertid inte de arealer för vilka det hade ansökts om såväl stöd för jordbruksgrödor eller för foderarealer som miljö- eller regionalstöd.

37 Domstolen erinrar om att det, såsom den har angett i punkt 19 i denna dom, enligt artikel 15.3 i förordning nr 1765/92 och artikel 30a i förordning nr 805/68 är förbjudet för de nationella myndigheterna att göra ett avdrag på utbetalningarna eller att kräva betalning för administrativa kostnader i samband med ansökan som leder till en minskning av stödbeloppen.

38 Att vissa jordbrukare har ansökt om såväl stöd enligt förordningarna nr 1765/92 eller nr 805/68 som miljö- eller regionalstöd påverkar inte den omständigheten att det är förbjudet för medlemsstaterna att göra avdrag på de belopp som mottagarna erhåller som stöd för jordbruksgrödor eller för foderarealer.

39 Det framgår nämligen uttryckligen av andra skälet i förordning nr 1765/92 att syftet med kompensationsbetalningarna är att kompensera för det inkomstbortfall som följer av sänkningen av de institutionella priserna inom ramen för det nya stödsystemet till förmån för producenter av vissa jordbruksgrödor. Enligt tredje skälet i förordning nr 2066/92, genom vilken artikel 30a infördes i förordning nr 805/68, är syftet med bidragssystemet dessutom att ge producenterna i fråga en betydande kompensation för de följder som ett lägre interventionspris på nötkött får för dem.

40 Dessa syften kan endast uppnås om kompensationsstödet betalas ut i sin helhet till de jordbrukare som berörs av de lägre priserna (se domen i det ovannämnda målet Kellinghusen och Ketelsen).

41 Den svenska regeringens tolkning skulle, om den godtogs, medföra att artikel 15.3 i förordning nr 1765/92 och artikel 30a i förordning nr 805/68 förlorade sin ändamålsenliga verkan genom att medlemsstaterna kunde kringgå sina skyldigheter enligt dessa artiklar. En sådan tolkning skulle därigenom kunna äventyra uppnåendet av ovannämnda syften.

42 Talan kan följaktligen inte bifallas på den grund som avser felaktig tillämpning av artikel 15.3 i förordning nr 1765/92 och artikel 30a i förordning nr 805/68.

43 Den svenska regeringen har till stöd för sitt i sista hand framställda yrkande, för det fall domstolen anser att foderarealer skall läggas till grund för beräkningen av det belopp som undantagits från gemenskapsfinansiering, gjort gällande att kartavgifterna för sådana arealer för vilka det även har ansökts om miljö- eller regionalstöd skall uteslutas från denna beräkning.

44 Till stöd för detta yrkande har den svenska regeringen upprepat de argument som har framförts inom ramen för den andra grunden för dess andrahandsyrkande. Dessa argument kan inte godtas, av de skäl som har anförts i punkterna 39–41 i denna dom.

45 Eftersom Konungariket Sverige inte har haft framgång med någon av de grunder som denna stat har åberopat, skall talan ogillas i dess helhet.

Rättegångskostnader

46 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Sverige skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Sverige har tappat målet skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar domstolen (andra avdelningen) följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Konungariket Sverige skall ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter