DOMSTOLENS DOM
av den 27 oktober 1992*

Mål C-240/90

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av E. Röder, Ministerialrat vid förbundsekonomiministeriet, med delgivningsadress i Luxemburg hos Förbundsrepubliken Tysklands ambassad, 20-22, avenue Emile Reuter,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren D. Booß, biträdd av professor M. Hilf, universitetet i Bielefeld, med delgivningsadress i Luxemburg hos R. Hayder, rättstjänsten, Centre Wagner,

svarande.

Talan avser ogiltigförklaring av artikel 6.6 i kommissionens förordning (EEG) nr 3007/84 av den 26 oktober 1984 om tillämpningsföreskrifter för beviljande av bidrag till fårköttsproducenter (EGT nr L 283, s. 28, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), i dess lydelse enligt förordning (EEG) nr 1260/90 av den 11 maj 1990 (EGT nr L 124, s. 15, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), samt artikel 13.3 b och c i kommissionens förordning (EEG) nr 3813/89 av den 19 december 1989 om tillämpningsföreskrifter för ordningen med övergångsstöd till jordbruksinkomster (EGT nr L 371, s. 17, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), i dess lydelse enligt förordning (EEG) nr 1279/90 av den 15 maj 1990 (EGT nr L 126, s. 20, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena C.N. Kakouris, G.C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg och J.L. Murray samt domarna G.F. Mancini,

* Rättegångsspråk: tyska.

R. Joliet, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco och P.J.G. Kapteyn,

generaladvokat: F. G. Jacobs,
justitiesekreterare: D. Louterman-Hubeau, avdelningsdirektör,

som beaktat förhandlingsrapporten,

som hört parternas muntliga yttranden, avgivna vid sammanträde den 1 april 1992,

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 3 juni 1992,

meddelar följande

dom

1 Förbundsrepubliken Tyskland har i en ansökan, som inkom till domstolens kansli den 1 augusti 1990, i enlighet med artikel 173 första stycket i EEG-fördraget ansökt om ogiltigförklaring av artikel 6.6 i kommissionens förordning (EEG) nr 3007/84 av den 26 oktober 1984 om tillämpningsföreskrifter för beviljande av bidrag till fårköttsproducenter (EGT nr L 283, s. 28), i dess lydelse enligt förordning (EEG) nr 1260/90 av den 11 maj 1990 (EGT nr L 124, s. 15), samt artikel 13.3 b och c i kommissionens förordning (EEG) nr 3813/89 av den 19 december 1989 om tillämpningsföreskrifter för ordningen med övergångsstöd för jordbruksinkomster (EGT nr L 371, s. 17), i dess lydelse enligt förordning (EEG) nr 1279/90 av den 15 maj 1990 (EGT nr L 126, s. 20).

2 I ovan angivna bestämmelser fastställs vilka påföljder som de nationella myndigheterna skall tillämpa i fråga om näringsidkare som begått oegentligheter i samband med ansökningar om finansiellt stöd enligt rådets förordningar. Påföljderna består antingen i ett tillägg som beräknas i förhållande till det felaktigt utbetalade stödets belopp, eller i att näringsidkaren utestängs från stödförmånen eller stödordningen under regleringsåret efter det regleringsår då oegentligheten konstaterades.

3 Den första kritiserade bestämmelsen, artikel 6.6 i förordning nr 3007/84, hänför sig till den gemensamma organisation av marknaden för får- och getkött som infördes genom rådets förordning (EEG) nr 3013/89 av den 25 september 1989 (EGT nr L 289, s. 1, fransk version; svensk specialutgåva, del 03, volym 30; nedan kallad "den första grundförordningen"). Enligt artikel 5 i den förordningen kan fårköttsproducenter under vissa omständigheter beviljas bidrag.

4 Enligt punkt 9 tredje strecksatsen i ovannämnda artikel 5 har kommissionen behörighet att, i enlighet med förvaltningskommittéförfarandet i artikel 30 i samma förordning, fastställa tillämpningsföreskrifter för hela denna artikel, särskilt vad gäller ansökningar om och utbetalning av bidrag.

5 På grundval av den bestämmelsen ändrades artikel 6 i förordning nr 3007/84 av den 26 oktober 1984 genom förordning nr 1260/90 (nedan kallad "den första tillämpningsförordningen"). Enligt artikel 6.1 i dess ändrade lydelse utbetalas i princip inget bidrag om det vid en kontroll i enlighet med artikel 5 framgår att antalet stödberättigande djur i själva verket är lägre än det antal för vilket bidrag söktes. I enlighet med artikel 6.5 skall felaktigt utbetalade belopp indrivas, ökade med av den berörda medlemsstaten fastställd ränta från och med dagen för utbetalning av bidraget till och med indrivningsdagen. Om det konstateras att avvikelsen härrör från oriktiga uppgifter som lämnats avsiktligt eller på grund av grov försumlighet, föreskrivs i artikel 6.6 följande påföljd: producenten utestängs från bidragsförmånen även under regleringsåret efter det regleringsår då oegentligheten konstaterades.

6 De övriga omtvistade bestämmelserna hänför sig till den ordning med övergångsstöd för jordbruksinkomster som infördes genom rådets förordning (EEG) nr 768/89 av den 21 mars 1989 (EGT nr L 84, s. 8, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå; nedan kallad "den andra grundförordningen"). Den förordningen ger de jordbruksföretagare som uppfyller vissa villkor möjlighet att få övergångsstöd. Enligt artikel 12 i förordningen skall tillämpningsföreskrifter till den förordningen fastställas i enlighet med förvaltningskommittéförfarandet i artikel 13 i samma förordning.

7 På grundval av dessa bestämmelser utfärdade kommissionen förordning nr 3813/89 av den 19 december 1989 (nedan kallad "den andra tillämpningsförordningen"). Artikel 13.3 i den förordningen är, i dess lydelse enligt förordning nr 1279/90, avfattad på följande sätt:

"Om det konstateras att ett jordbruksinkomststöd har beviljats på grundval av oriktiga uppgifter från en jordbrukare, som har intygat att uppgifterna är korrekta, skall den berörda medlemsstaten vidta följande åtgärder:

a) Jordbrukaren skall återbetala det felaktigt utbetalade stödbeloppet plus ränta från den dag stödet utbetalades till den dag det drivs in. Den räntesats som skall tillämpas skall vara den som gäller för motsvarande indrivningsförfaranden enligt nationell rätt.

b) Om den behöriga myndigheten dessutom fastställer att beloppet har utbetalats felaktigt till följd av grovt fusk från jordbrukarens sida, skall medlemsstaten antingen

— i alla sådana fall avkräva jordbrukaren ett belopp motsvarande 30 % av det felaktigt utbetalade stödet, eller

— som generell regel avkräva jordbrukaren ett belopp motsvarande 30 % av det felaktigt utbetalade stödet, men ha möjlighet att, beroende på hur allvarligt det enskilda fallet är, utkräva ett belopp som lägst motsvarar 20 % och högst 40 % av det felaktigt utbetalade stödet.

c) Vidare skall en jordbrukare som har lämnat oriktiga uppgifter, vilket föranleder tillämpningen av bestämmelserna under b, utestängas från alla stödförmåner inom ramen för en stödordning för jordbruksinkomster i 12 månader från det att bestämmelserna började tillämpas. Om stödet var kapitaliserat skall den berörda medlemsstaten vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa samma behandling som i det fall utbetalningarna inte var kapitaliserade.

..."

Det är punkterna b och c i ovan angivna bestämmelse som har ifrågasatts av den tyska regeringen inom ramen för förevarande talan.

8 Som redan understrukits bör de omtvistade bestämmelserna indelas i två grupper: å ena sidan artikel 13.3 b i den andra tillämpningsförordningen i dess ändrade lydelse, enligt vilken en jordbrukare, som begått oegentligheter, utöver återbetalning med ränta av det redan utbetalade bidraget även skall betala ett ytterligare belopp (nedan kallat "tillägg"); å andra sidan artikel 6.6 i den första tillämpningsförordningen och artikel 13.3 c i den andra

tillämpningsförordningen i deras ändrade lydelse, vilka ålägger de nationella myndigheterna att utestänga näringsidkaren från stödet eller stödordningen i fråga under ett år (nedan kallat "utestängning").

9 Den tyska regeringen har framfört två invändningar mot dessa åtgärder. Den första invändningen ifrågasätter gemenskapens behörighet och den andra kommissionens behörighet.

Gemenskapens behörighet

10 Inledningsvis skall konstateras att den första invändningen endast avser de ovan angivna bestämmelserna om utestängning. Den tyska regeringen invänder således inte mot gemenskapens behörighet att fastställa sådana påföljder som exempelvis betalning av tillägg enligt artikel 13.3 b i den andra tillämpningsförordningen.

11 I detta hänseende skall det erinras om att domstolen upprepade gånger har erkänt att gemenskapen har befogenhet att fastställa alla påföljder som är nödvändiga för en effektiv tillämpning av bestämmelserna på den gemensamma jordbrukspolitikens område. Befogenheten grundar sig på artikel 40.3 och artikel 43.2 i fördraget.

12 Enligt gällande rättspraxis kan påföljderna vara av olika slag. Domstolen har exempelvis fastslagit att det är lagligt att en näringsidkare åläggs att återbetala felaktigt uppburna förmåner plus ränta (dom av den 5 februari 1987 i målet 288/85, Plange Kraftfutterwerke, Rec. 1987, s. 611) eller förverkar den säkerhet som ställts för sådana förmåner (se särskilt dom av den 27 november 1991 i mål C-199/90, Italtrade, Rec. 1991, s. I-5545). På samma sätt har domstolen fastställt att förverkandet av en säkerhet utgör en påföljd som överensstämmer med gemenskapsrätten i sådana fall där säkerheten är avsedd att garantera fullgörandet av en skyldighet att exportera, vilken de berörda aktörerna frivilligt tagit på sig, och där dessa inte dragit någon ekonomisk fördel av detta från gemenskapen (se dom av den 17 december 1970 i mål 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Rec. 1970, s. 1125, och dom av den 18 november 1987 i mål 137/85, Maizena, Rec. 1987, s. 4587).

13 Befogenheten att fastställa påföljder innebär att gemenskapen på den gemensamma jordbrukspolitikens område är bemyndigad att föreskriva vilka påföljder de nationella myndigheterna skall tillämpa i fråga om näringsidkare som gjort sig skyldiga till fusk.

14 Den tyska regeringen har i det aktuella målet gjort gällande att gemenskapens tidigare nämnda behörighet att fastställa påföljder inte omfattar utestängningsåtgärder. Till stöd för detta har den tyska regeringen anfört följande tre skäl.

15 Först och främst skiljer sig utestängningsåtgärder i så hög grad från den typ av åtgärder som anges i artikel 40 att de inte kan omfattas av det bemyndigande som den artikeln innehåller. I detta hänseende har den tyska regeringen understrukit att gemenskapens befogenheter skall tolkas restriktivt när det gäller att besluta om påföljder.

16 Av artikel 87.2 a i fördraget drar den tyska regeringen vidare slutsatsen att böter och viten är de enda slag av påföljder som är tillåtna enligt gemenskapsrätten. Eftersom det inte går att beräkna de ekonomiska konsekvenserna för de berörda näringsidkarna av en utestängning kan denna påföljd, till skillnad från tillägg, inte likställas med de båda nämnda typerna av påföljder.

17 Slutligen har den tyska regeringen anfört att utestängning är en straffpåföljd som varken rådet eller kommissionen har befogenhet att fastställa. En sådan påföljd är i själva verket ett uttryck för ett nedsättande omdöme om den näringsidkare som begått oegentligheten.

18 Detta resonemang kan emellertid inte godtas. Svaret på den tyska regeringens första argument måste bli följande: dels utgör de åtgärder som anges i artikel 40.3 endast exempel, dels uppfyller utestängningsåtgärderna det enda villkoret för gemenskapens befogenheter som ställs i den bestämmelsen, nämligen att de ifrågavarande åtgärderna är nödvändiga för att uppnå målen med den gemensamma jordbrukspolitiken.

19 Som den tyska regeringen själv erkänt syftar utestängningsåtgärderna, liksom även tilläggen, till att bekämpa de många oegentligheter som begås inom ramen för jordbruksstöden och som – genom att de avsevärt belastar gemenskapens budget – kan komma att begränsa verkan av de åtgärder som gemenskapens institutioner vidtar på detta område för att stabilisera marknaderna, upprätthålla jordbruksföretagarnas levnadsstandard och tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.

20 Dessutom ankommer det uteslutande på gemenskapslagstiftaren att fastställa vilka lösningar som är de lämpligaste när det gäller att uppnå den gemensamma jordbrukspolitikens mål. I det aktuella fallet överskred gemenskapslagstiftaren inte gränsen för sina befogenheter då utestängning från stöd infördes som en påföljd i syfte att förhindra oegentligheter som begås av näringsidkare inom ramen för den stödordning som är föremål för förevarande talan.

21 Bidragsansökningarna är alltför talrika för att kunna prövas systematiskt och fullständigt, varför det knappast är tänkbart att förstärka den befintliga kontrollen. Om nationella påföljder tillämpades skulle det inte vara möjligt att säkerställa att de åtgärder som vidtas mot bidragsfusk blir enhetliga.

22 Ingenting i artikel 40.3 i fördraget tillåter alltså slutsatsen att utestängning inte ingår bland de påföljder som gemenskapen har befogenhet att fastställa på den gemensamma jordbrukspolitikens område.

23 Den tyska regeringens övriga två argument är inte heller relevanta. Artikel 87.2 a i fördraget avser endast sådana påföljder som fastställs av gemenskapens institutioner och tillämpas direkt av dessa. De omtvistade utestängningsåtgärderna är avsedda att tillämpas av de nationella myndigheterna enligt enhetliga gemenskapsbestämmelser, och artikel 87.2 a i fördraget kan därför inte åberopas i det aktuella fallet.

24 Vad gäller den tyska regeringens sista argument skall det först konstateras att det i det aktuella fallet inte finns någon anledning för domstolen att uttala sig om gemenskapens behörighet på det straffrättsliga området.

25 De omtvistade utestängningsåtgärderna utgör i själva verket ingen straffpåföljd. Den tyska regeringen, som inte bestrider gemenskapens befogenhet att fastställa tillägg av det här omtvistade slaget, har i detta avseende inte visat att det föreligger någon grundläggande skillnad mellan en påföljd som innebär att man förpliktar en näringsidkare att betala ett sådant tillägg och en påföljd som innebär att man berövar samma person rätten att omfattas av en förmån under en viss period. I båda fallen får personen vidkännas en ekonomisk förlust som är större än enbart återbetalning av de felaktigt uppburna beloppen, plus eventuell ränta.

26 En påföljd riktad mot en näringsidkare förutsätter vidare att denne dessförinnan tillerkänts en rättighet. Denna rättighet skall, när den hänför sig till en ordning för gemenskapsstöd som finansieras med offentliga medel och som baseras på solidaritet, beviljas endast på villkor att stödmottagaren uppfyller

alla kriterier på redbarhet och tillförlitlighet. Sett ur detta perspektiv utgör den omtvistade påföljden ett särskilt administrativt instrument, som är en integrerad beståndsdel i stödordningen och avsedd att säkerställa en god förvaltning av gemenskapens offentliga medel.

27 Sammanfattningsvis har den tyska regeringen inte framfört några argument som motiverar att utestängning skulle undantas från gemenskapens befogenhet att fastställa påföljder inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Gemenskapen skall därför anses ha behörighet att besluta om utestängning.

28 Detta gäller så mycket mer som domstolen i den tidigare nämnda domen Internationale Handelsgesellschaft bekräftade lagenligheten av påföljder som – i likhet med utestängning samt för övrigt även de i förevarande mål ifrågasatta tilläggen – inte enbart begränsar sig till återbetalning av felaktigt utbetalade belopp, plus eventuell ränta.

29 Härav följer att gemenskapen har behörighet att fastställa påföljder, som i likhet med utestängningsåtgärder, enligt artikel 6.6 i den första tillämpningsförordningen och artikel 13.3 c i den andra tillämpningsförordningen, går utöver enbart återbetalning av belopp som utbetalats på felaktiga grunder.

Kommissionens behörighet

30 Vad gäller den andra invändningen anser den tyska regeringen att endast rådet har befogenhet att fastställa påföljder, exempelvis tillägg, och att denna inte under några omständigheter kan överlåtas på kommissionen. Även om gemenskapen tillerkänns befogenheten att fastställa utestängningsåtgärder kan inte kommissionen bemyndigas att tillämpa dessa.

31 Den tyska regeringen har till stöd för sin uppfattning i första hand gjort gällande att när det i fördraget talas om införandet av påföljder, så nämns endast rådet. Så är fallet med artikel 87.2 a, enligt vilken rådet, och inte kommissionen, skall föreskriva böter och viten i de rättsakter som det utfärdar med stöd av artikel 87.1. Det gäller även artikel 172, enligt vilken domstolen får ges obegränsad behörighet enbart i fråga om de påföljder som föreskrivs i rådets förordningar.

32 Den tyska regeringen har vidare hänvisat till legalitetsprincipen, enligt vilken det endast är lagstiftaren som har behörighet att införa påföljder, samt principen om institutionell jämvikt. Det är således endast rådet, i egenskap av gemenskapens lagstiftande organ, som får fastställa huvudinnehållet i de gemensamma marknadsorganisationerna. Påföljder som i likhet med utestängningsåtgärder och tillägg går utöver enbart återbetalning av felaktigt utbetalade belopp, och som därmed berör enskilda personers grundläggande rättigheter, är en del av detta innehåll.

33 Enligt den tyska regeringen kan slutligen fastställandet av påföljder mot en näringsidkare som gjort sig skyldig till oegentligheter inte anses som en utövning av genomförandebefogenheter enligt artiklarna 145 och 155 i fördraget. Sådana regler syftar nämligen inte till att genomföra rådets grundförordningar utan är ett komplement till dessa.

34 Vad gäller detta argument måste först tillämpningen av artikel 87.2 a och artikel 172 i fördraget uteslutas. Som redan konstaterats i punkt 23 i fråga om artikel 87.2 a så avser även artikel 172 endast påföljder som fastställs av gemenskapens institutioner och tillämpas direkt av dessa. Så är däremot inte fallet med de påföljder som det gäller i förevarande mål.

35 Det är vidare nödvändigt att hänvisa till det lagstiftningssystem som upprättades genom fördraget. Enligt artikel 43.2 tredje stycket är rådet i princip behörigt att, på förslag från kommissionen och efter samråd med Europaparlamentet, fastställa regler för en gemensam marknadsorganisation. I artiklarna 145 och 155 tillåts emellertid rådet att i de rättsakter som det antar överlåta befogenheten att genomföra de beslutade reglerna till kommissionen. Enligt artikel 145 kan dock rådet i särskilda fall förbehålla sig rätten att utöva genomförandebefogenheterna.

36 I enlighet med domstolens dom av den 17 december 1970 i mål 25/70 (Köster, Rec. 1970, s. 1161, punkt 6) görs i de ovan angivna bestämmelserna åtskillnad mellan å ena sidan regler som är centrala inom det aktuella området och därför uteslutande faller inom rådets behörighet, och å andra sidan regler som endast gäller genomförandet och som rådet kan överlåta till kommissionen att utfärda.

37 I det aktuella fallet kan de regler som den tyska regeringen ifrågasätter inte anses vara centrala för den gemensamma marknadsorganisation som upprättades genom den första grundförordningen och för den stödordning som infördes genom den andra grundförordningen. Som centrala kan endast

sådana bestämmelser räknas som syftar till att omsätta huvudprinciperna i gemenskapens politik i praktiska åtgärder. Så är inte fallet i fråga om påföljder som tillägg eller utestängning vilka är avsedda att säkerställa de åtgärder som valts genom att garantera en god finansiell förvaltning av de gemenskapsmedel som skall användas för att genomföra dem.

38 Domstolen har slutligen redan, i den tidigare nämnda domen i målet Köster, bekräftat att befogenheten att fastställa påföljder ingår i genomförandebefogenheterna. I den domen fastställdes nämligen att kommissionens genomförandebefogenheter omfattar bestämmelserna om att säkerhet måste ställas för beviljande av exportlicens och om att säkerheten förverkas om exportskyldigheten inte uppfylls inom fastställd tid. I likhet med tillägg och utestängningsåtgärder, vilka gav anledning till förevarande talan, bestod påföljden inte enbart i återbetalning av den felaktigt beviljade förmånen.

39 Åtgärder som innebär införande av påföljder som tillägg och utestängning om en näringsidkare lämnar oriktiga uppgifter till myndigheterna går därför inte utöver vad som krävs för att genomföra de principer som fastställs i grundförordningarna. Eftersom rådet inte förbehållit sig rätten att utöva genomförandebefogenheterna fick dessa således överlåtas på kommissionen.

40 Om befogenheten att fastställa de omtvistade påföljderna fick överlåtas på kommissionen har den tyska regeringen i andra hand gjort gällande att artikel 5.9 tredje strecksatsen i den första grundförordningen och artikel 12 i den andra grundförordningen är alltför allmänt formulerade för att kunna ha en sådan verkan. Den tyska regeringen åberopar härvidlag artikel 1 första stycket andra meningen i rådets beslut 87/373/EEG av den 13 juli 1987 om närmare villkor för utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT nr L 197, s. 33, fransk version; svensk specialutgåva, del 01, volym 02), enligt vilken rådet skall fastställa huvudinnehållet i de genomförandebefogenheter som överlåts till kommissionen. I det aktuella fallet innebar den bestämmelsen enligt den tyska regeringen att rådet hade skyldighet att uttryckligen bemyndiga kommissionen att dels bestämma påföljder, dels även fastställa dessas art och omfattning.

41 Detta argument är inte heller relevant. Av den ovan angivna domen i målet Köster framgår att rådet, efter att i en grundförordning ha fastställt de centrala reglerna på det aktuella området, kan överlåta den allmänna befogenheten att fastställa tillämpningsföreskrifter till kommissionen, utan att

i detalj behöva ange huvudinnehållet i de befogenheter som överlåts, och att därvid en allmänt hållen bestämmelse är en tillräcklig grund för bemyndigandet.

42 Denna princip kan inte ifrågasättas med hänvisning till ovannämnda beslut. Eftersom beslutet ingår i sekundärlagstiftningen kan det inte foga något till fördragets bestämmelser, genom vilka rådet inte förpliktas att i detalj ange huvudinnehållet i de genomförandebefogenheter som överlåts till kommissionen.

43 Mot bakgrund av ovanstående överväganden skall det därför slås fast att kommissionen har behörighet att fastställa tillägg och utestängningsåtgärder i enlighet med artikel 6.6 i den första tillämpningsförordningen och artikel 13.3 b och c i den andra tillämpningsförordningen.

44 Talan skall följaktligen ogillas.

Rättegångskostnader

45 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Sökanden har tappat målet och skall därför ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Sökandens talan ogillas.**

2) **Förbundsrepubliken Tysklands regering skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Due Kakouris Rodríguez Iglesias Zuleeg

Murray Mancini Joliet

Schockweiler Moitinho de Almeida Díez de Velasco Kapteyn

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 oktober 1992.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande