DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

5. juni 2008 *

I sag C-534/06,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Corte suprema di cassazione (Italien) ved afgørelse af 23. november 2006, indgået til Domstolen den 27. december 2006, i sagen:

Industria Lavorazione Carni Ovine Srl

mod

Regione Lazio,

har

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling)

* Processprog: italiensk.

sammensat af afdelingsformanden, G. Arestis, og dommerne J. Malenovský og T. von Danwitz (refererende dommer),

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Industria Lavorazione Carni Ovine Srl, ved avvocati G. Fontana og P. Galli

— den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Aiello

— den græske regering ved I. Chalkias og I. Pouli, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Cattabriga, som befuldmægtiget,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 13 i Rådets forordning (EØF) nr. 866/90 af 29. marts 1990 om forbedring af vilkårene for forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter (EFT L 91, s. 1).

2 Anmodningen er fremsat under en sag mellem Industria Lavorazione Carni Ovine Srl (herefter »ILCO«) og Regione Lazio vedrørende dennes afslag på at udbetale ILCO et finansielt tilskud.

Retsforskrifter

3 Artikel 13 i forordning nr. 866/90 bestemmer, at »[f]ølgende investeringer er udelukket: […] investeringer til fremme af afsætning eller forarbejdning af produkter fra tredjelande«.

4 Forordningens artikel 17, stk. 2, som vedrører »[p]rocedurer for udbetaling af tilskuddet«, bestemmer:

»[…]

Den myndighed eller det formidlende organ, der er omhandlet i stk. 1, kontrollerer bilagene for de udgifter, som den endelige modtager har afholdt, og sikrer sig, at de er korrekte, inden den/det udbetaler Fællesskabets medfinansiering. […]

[…]«

5 Artikel 24 i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 374, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2082/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 20), bestemmer:

»Nedsættelse, suspension og ophævelse af tilskud

1. Hvis gennemførelsen af en aktion eller foranstaltning hverken synes at berettige, at der ydes en del af eller hele det bevilgede finansielle tilskud, foretager Kommissionen en passende undersøgelse af sagen inden for rammerne af partnerskabet […]

2. Efter denne undersøgelse kan Kommissionen nedsætte eller suspendere tilskuddet for aktionen eller den berørte foranstaltning, hvis undersøgelsen bekræfter en uregelmæssighed eller en betydelig ændring, der berører aktionens eller foranstaltningens art eller gennemførelsesvilkår, og som ikke har været forelagt Kommissionen til godkendelse.

3. Ethvert beløb, der inddrives som uretmæssigt udbetalt, skal tilbagebetales til Kommissionen […]«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

6 ILCO fik udbetalt et finansielt tilskud på 50% af de tilskudsberettigede udgifter, hvoraf halvdelen blev betalt af Regione Lazios budget og den anden halvdel af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), med henblik på i to faser at opføre et anlæg til slagtning, forarbejdning og oplagring af lammekød på kommunen Acquapendentes område.

7 Ifølge referat af møde den 17. oktober 1996 skulle Regione Lazio oprindeligt betale saldobeløbet af det tilskud, som ILCO havde krav på.

8 I oktober måned samme år fastslog de regionale myndigheder imidlertid under en inspektion på stedet, at der var blevet slagtet får fra tredjelande i det anlæg, hvortil der var ydet tilskud.

9 Regione Lazio besluttede derfor at suspendere betalingen af saldoen af det finansielle tilskud, hvorefter ILCO anlagde sag ved Tribunale di Roma med påstand om anordning af et betalingspålæg på 1 617 575 382 ITL, som retten tog til følge ved kendelse af 5. juni 1997.

10 Det fremgår af ILCOs indlæg, at Kommissionen den 19. juni 1997 fastsatte fristen for betalingen af de beløb, ILCO havde krav på, til den 31. december 1997, og at Regione Lazio ved skrivelser i juni, august og oktober 1997 underrettede Kommissionen om, at de verserende retslige undersøgelser kunne vare længere end denne dato og udbad sig oplysninger vedrørende den procedure, der burde følges.

11 Den 1. oktober 1997 påkærede Regione Lazio Tribunale di Romas kendelse af 5. juni 1997, som imidlertid ikke blev taget til følge ved dom af 26. marts 1999.

12 Denne dom blev imidlertid ændret efter appel af Corte d'appello di Roma ved dom af 9. september 2002.

13 Ifølge Kommissionens indlæg fremgår det af de udførte kontroller, at 7,4% af de slagtninger, som ILCO havde foretaget i 1997, 1998 og 2000 i det anlæg, hvortil der var ydet tilskud, vedrørte dyr fra tredjelande.

14 Endvidere har ILCO og Kommissionen i deres indlæg angivet, at Kommissionen den 26. september 2002 foreslog Regione Lazio at nedsætte det saldobeløb, der tilkom ILCO, med et beløb svarende til 11,47% af det samlede tilskudsbeløb, uden at træffe nogen beslutning om nedsættelse i henhold til artikel 24 i forordning nr. 4253/88, som ændret ved forordning nr. 2082/93. Dette forslag accepterede Regione Lazio ved beslutning af 18. oktober 2002.

15 Den 9. januar 2003 indgav ILCO kassationsanke til prøvelse af dommen afsagt af Corte d'appello di Roma den 9. september 2002, navnlig under henvisning til, at artikel 13 i forordning nr. 866/90 var tilsidesat.

16 Ved Corte suprema di cassazione gjorde ILCO gældende, at artikel 13 alene bestemmer, at der ikke kan ydes fællesskabsstøtte til finansiering af projekter med henblik på forarbejdning af produkter fra tredjelande, men at dette ikke er ensbetydende med, at en erhvervsdrivende, som har opnået et tilskud og anvendt dette i overensstemmelse med Fællesskabets regler og endvidere overholdt de indgåede forpligtelser og opfyldt de mål, som er fastsat i det pågældende projekt, ikke også kan slagte dyr fra tredjelande.

17 Da Corte suprema di cassazione er af den opfattelse, at ILCO's kassationsanke ikke kan tages til følge, hvis det er en betingelse efter artikel 13 i forordning nr. 866/90, at det anlæg, hvortil der er ydet tilskud, udelukkende anvendes til forarbejdning af produkter med oprindelse i Fællesskabet, har den udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 13 i […] forordning nr. 866/90 […] fortolkes således, at en finansiering er udelukket i de tilfælde, hvor også produkter med oprindelse uden for Fællesskabet afsættes og/eller forarbejdes, uanset at det særlige program, hvortil der er opnået et finansielt tilskud, er blevet overholdt, da de produkter, som har oprindelse i Fællesskabet, er blevet afsat og/eller forarbejdet i de fastsatte mængder?«

Om det præjudicielle spørgsmål

18 Indledningsvis skal det præciseres, at Domstolen udtrykkeligt anmodes om at fortolke artikel 13 i forordning nr. 866/90 og ikke artikel 24 i forordning nr. 4253/88, som udgør retsgrundlaget for Kommissionens eventuelle beslutning om nedsættelse, suspension eller ophævelse af tilskuddet.

19 Da det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at tvisten i hovedsagen vedrører det finansielle tilskud som helhed, der er bevilget ILCO, må det afgøres, om den kompetente myndighed ifølge artikel 13 i forordning nr. 866/90 i en situation som den, der foreligger i hovedsagen, har beføjelse til at afslå hele udbetalingen af det finansielle tilskud, som er bevilget den endelige tilskudsmodtager inden for rammerne af retsforholdet med denne.

20 ILCO og Kommissionen har i deres indlæg gjort gældende, at afsætning eller forarbejdning af får fra tredjelande ikke kan medføre, at finansieringen helt udelukkes. Efter den græske regerings opfattelse kan tilskudsmodtageren på visse betingelser anvende det anlæg, hvortil der er ydet tilskud, også til forarbejdning og afsætning af får fra tredjelande.

21 Den italienske regering forfægter en indskrænkende fortolkning af artikel 13 i forordning nr. 866/90, hvorefter det er udelukket overhovedet at yde finansielt tilskud fra Fællesskabet i tilfælde, hvor produkter fra lande uden for Fællesskabet er blevet afsat eller forarbejdet i det anlæg, hvortil der er ydet tilskud. Den italienske regering anfører til støtte for denne opfattelse, at fællesskabslovgiver har fastsat en udtrykkelig bestemmelse for enhver fravigelse af betingelserne i denne artikel.

22 Denne opfattelse kan ikke tages til følge. Det skal herved fremhæves, at der ikke under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, er tale om en udtrykkelig fravigelse af betingelserne i denne artikel, men derimod om, hvorvidt den kompetente myndighed er berettiget til at afslå hele betalingen af tilskuddet, når det viser sig efterfølgende, at en investering, hvortil der er ydet et finansielt tilskud, i et vist omfang er blevet brugt til afsætning eller forarbejdning af produkter fra tredjelande. I den forbindelse skal de krav, som følger af artikel 13 i forordning nr. 866/90 og proportionalitetsprincippet, undersøges.

23 Vedrørende fortolkningen af artikel 13 i forordning nr. 866/90 skal det fremhæves, at denne bestemmelse ifølge sin ordlyd ikke fastsætter nogen udtrykkelig forpligtelse for tilskudsmodtageren, men fastsætter betingelser for at bevilge tilskuddet.

24 Den omstændighed, at fællesskabslovgiver i artikel 13 kun forbyder finansiering af et investeringsprojekt for afsætning eller forarbejdning af produkter fra tredjelande, indebærer dog i sagens natur, at tilskudsmodtageren ved gennemførelsen af det støttede projekt skal respektere Fællesskabets formål med finansieringen, således som den græske regering med rette har gjort gældende i sit indlæg. Hvis tilskudsmodtageren frit kunne anvende de anlæg, hvortil der er ydet tilskud, til afsætning eller forarbejdning af produkter fra lande uden for Fællesskabet, ville formålet med bestemmelsen i artikel 13 i forordning nr. 866/90, som er at forbedre afsætningen og forarbejdningen af Fællesskabets landbrugsprodukter, ikke kunne opfyldes.

25 Hvad angår spørgsmålet, om den kompetente myndighed, såfremt tilskudsmodtageren tilsidesætter denne forpligtelse, er berettiget til at afslå hele udbetalingen af tilskuddet, bemærkes, at proportionalitetsprincippet, der udgør et generelt princip i fællesskabsretten, hvis gyldighed gentagne gange er blevet bekræftet i Domstolens praksis, bl.a. på området for den fælles landbrugspolitik, skal iagttages såvel af fællesskabslovgiver som af de nationale lovgivere og nationale domstole, som anvender fællesskabsretten. Princippet indebærer, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke må gå videre end det er nødvendigt og passende for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilsigtes med den pågældende lovgivning, hvilket forudsætter, at der, såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal vælges den mindst bebyrdende foranstaltning, og at de byrder, som forvoldes, ikke må være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. dom af 17.1.2008, forenede sager C-37/06 og C-58/06, Viamex Agrar Handel og ZVK, Sml. I, s. 69, præmis 33 og 35 og den deri nævnte retspraksis).

26 I denne forbindelse skal det i overensstemmelse med Domstolens faste praksis undersøges, om de forpligtelser, som er omhandlet i hovedsagen, må anses for

hovedforpligtelser, hvis overholdelse er af grundlæggende betydning for, at en fællesskabsordning kan fungere hensigtsmæssigt, og hvis tilsidesættelse kan sanktioneres ved, at hele det pågældende tilskud fortabes, uden at dette medfører tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, eller om de må anses for sekundære forpligtelser, hvis tilsidesættelse ikke bør sanktioneres lige så strengt som tilsidesættelse af en hovedforpligtelse (jf., analogt hvad angår spørgsmålet om hele fortabelsen af en sikkerhed, dom af 27.11.1986, sag 21/85, Maas, Sml. s. 3537, præmis 15 og den deri nævnte retspraksis).

27 Det må fastslås, at artikel 13 i forordning nr. 866/90 ikke indeholder nogen indikationer, der gør det muligt at afgrænse tilskudsmodtagerens forpligtelse nærmere, navnlig hvad angår dens varighed, den indflydelse, som visse særlige omstændigheder kan have for forpligtelsen, og betydningen af, at der er fastsat et særligt program, som fastsætter en række mål vedrørende anvendelsen af det anlæg, hvortil der er ydet tilskud.

28 Herom har den græske regering og Kommissionen med rette anført, at en tilskudsmodtager kan have lovlige grunde til efterfølgende at anvende de anlæg, hvortil der er ydet tilskud, også til afsætning eller forarbejdning af produkter fra tredjelande. Den omstændighed, at der på grund af en BSE-epidemi (bovin spongiform encephalopati) i en situation som den, der foreligger i hovedsagen, er sket en betydelig stigning i efterspørgslen efter fårekød, hvilket har begrænset forekomsten af dette produkt på Fællesskabets marked, udgør en sådan lovlig grund, således som det er gjort gældende af Kommissionen.

29 Endvidere er der grund til at fremhæve, at mængden af produkter fra medlemsstaterne, som forarbejdes i det anlæg, hvortil der er ydet tilskud i hovedsagen, svarer til den andel, som er fastsat i det særlige program, inden for hvis rammer tilskuddet blev bevilget, og at kun 7,4% af det samlede antal dyr, som blev slagtet i dette anlæg, havde oprindelse i lande uden for Fællesskabet.

30 Det må derfor antages, at under hensyn til sådanne særlige omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, og som er nævnt i denne doms præmis 28 og 29, og i betragtning af, at artikel 13 i forordning nr. 866/90 ikke indeholder nogen præcise angivelser vedrørende omfanget af forpligtelsen for tilskudsmodtageren til ikke at anvende de anlæg, hvortil der er ydet tilskud, til afsætning eller forarbejdning af produkter fra tredjelande, er der ikke i et tilfælde som det i hovedsagen foreliggende grundlag for at konstatere, at der er tilsidesat en hovedforpligtelse, som indebærer den totale fortabelse af det pågældende tilskud. Denne vurdering bekræftes i øvrigt af den aftale, som er indgået mellem Regione Lazio og Kommissionen om at nedsætte saldoen af tilskudsbeløbet med et beløb svarende til 11,47% af det samlede tilskudsbeløb, uden at Kommissionen har truffet nogen afgørelse om nedsættelse eller ophævelse af tilskuddet.

31 På grundlag af det anførte skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 13 i forordning nr. 866/90 skal fortolkes således, at den ikke udelukker, at der under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, udbetales et finansielt tilskud i tilfælde, hvor også produkter med oprindelse i lande uden for Fællesskabet afsættes eller forarbejdes, uanset at det særlige program, hvortil der er opnået et finansielt tilskud, er blevet overholdt, for så vidt som de produkter, som har oprindelse i Fællesskabet, er blevet afsat og/eller forarbejdet i de fastsatte mængder.

Sagens omkostninger

32 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 (Ottende Afdeling) for ret:

Artikel 13 i Rådets forordning (EØF) nr. 866/90 af 29. marts 1990 om forbedring af vilkårene for forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter skal fortolkes således, at den ikke udelukker, at der under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, udbetales et finansielt tilskud i tilfælde, hvor også produkter med oprindelse i lande uden for Fællesskabet afsættes eller forarbejdes, uanset at det særlige program, hvortil der er opnået et finansielt tilskud, er blevet overholdt, for så vidt som de produkter, som har oprindelse i Fællesskabet, er blevet afsat og/eller forarbejdet i de fastsatte mængder.

Underskrifter