DOMSTOLENS DOM (åttonde avdelningen)

den 5 juni 2008 *

I mål C-534/06,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Corte suprema di cassazione (Italien) genom beslut av den 23 november 2006, som inkom till domstolen den 27 december 2006, i målet

Industria Lavorazione Carni Ovine Srl

mot

Regione Lazio,

meddelar

DOMSTOLEN (åttonde avdelningen)

* Rättegångsspråk: italienska.

sammansatt av avdelningsordföranden G. Arestis samt domarna J. Malenovský och T. von Danwitz (referent),

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

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Industria Lavorazione Carni Ovine Srl, genom G. Fontana och P. Galli, avvocati,

— Italiens regering, genom I.M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av G. Aiello, avvocato dello Stato,

— Greklands regering, genom I. Chalkias och I. Pouli, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom C. Cattabriga, i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 13 i rådets förordning (EEG) nr 866/90 av den 29 mars 1990 om förbättring av villkoren för bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter (EGT L 91, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 32, s. 111).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Industria Lavorazione Carni Ovine Srl (nedan kallat ILCO) och Regione Lazio (regionen Lazio) angående regionens beslut att inte betala ut finansiellt stöd som ILCO beviljats.

Tillämpliga bestämmelser

3 I artikel 13 i förordning nr 866/90 föreskrivs att ”[f]öljande investeringar skall vara undantagna: … Investeringar i bearbetning och saluföring av produkter från tredje land”.

4 Artikel 17 i förordningen har rubriken ”Förfaranden vid utbetalning av stöd” och i artikel 17.2 föreskrivs följande:

”Den myndighet eller det förmedlingsorgan som avses i punkt 1 skall kontrollera de verifikationer som rör den slutliga mottagarens utgifter och säkerställa att dessa är riktiga innan bidraget från gemenskapen betalas ut. …”

5 I artikel 24 i rådets förordning nr 4253/88 av den 19 december 1988 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 2052/88 om samordningen av de olika strukturfondernas verksamheter dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamheter (EGT L 374, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2082/93 av den 20 juli 1993 (EGT L 193, s. 20; svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 30), föreskrivs följande:

”Reduktion, suspension och upphävande av stöd

1. Om en verksamhet eller åtgärd inte förefaller berättigad till vare sig en del av eller hela det tilldelade stödet skall kommissionen genomföra en lämplig granskning av fallet inom ramen för partnerskapet …

2. Efter granskningen får kommissionen reducera eller suspendera stödet till den berörda verksamheten eller åtgärden om granskningen visar någon överträdelse eller väsentlig förändring som påverkar [verksamhetens eller åtgärdens art eller] villkoren för att genomföra verksamheten eller åtgärden och för vilken man inte ansökt om kommissionens godkännande.

3. Varje belopp som erhållits felaktigt och återtas skall återbetalas till kommissionen. …”

Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

6 ILCO beviljades finansiellt stöd motsvarande 50 procent av de stödberättigande kostnaderna för att i två etapper uppföra en anläggning för slakt, bearbetning och konservering av fårkött inom kommunen Acquapendente. Hälften av stödet belastade regionen Lazios budget och den andra hälften belastade Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ).

7 I ett protokoll av den 17 oktober 1996 beslutade regionen Lazio först att betala ut det resterande stödbelopp som ännu inte hade betalats till ILCO.

8 Under samma månad konstaterade dock de regionala myndigheterna, efter en kontroll på plats, att får från tredjeland hade slaktats i den samfinansierade anläggningen.

9 Av det skälet beslutade regionen Lazio att suspendera utbetalningen av det resterande finansiella stödet. ILCO ingav därför en ansökan om betalningsföreläggande till Tribunale di Roma (underrätt i Rom) avseende ett belopp på 1 617 575 382 ITL, vilken bifölls genom beslut av den 5 juni 1997.

10 Det framgår av ILCO:s yttrande att kommissionen den 19 juni 1997 fastställde att betalningarna till ILCO skulle ske senast den 31 december 1997. Av yttrandet framgår även att regionen Lazio, genom skrivelser riktade till kommissionen under juni, augusti och oktober 1997, underrättade institutionen om att de pågående rättsliga utredningarna skulle kunna komma att fortgå även efter detta datum och begärde upplysningar om hur man skulle gå till väga.

11 Den 1 oktober 1997 överklagade regionen Lazio det beslut som Tribunale di Roma hade meddelat den 5 juni 1997. Överklagandet ogillades genom dom av den 26 mars 1999.

12 Efter överklagande ändrades dock domen av Corte d'appello di Roma (appellationsdomstol i Rom), genom dom av den 9 september 2002.

13 Enligt kommissionens yttrande framgår det av de kontroller som utförts att 7,4 procent av det totala antalet djur som slaktats av ILCO i den samfinansierade anläggningen under åren 1997, 1998 och 2000 härrörde från tredjeland.

14 Vidare hänvisas det i ILCO:s och kommissionens yttranden till den omständigheten att kommissionen den 26 september 2002 föreslog regionen Lazio att det resterande stödbelopp som tillkom ILCO skulle sättas ned till ett belopp motsvarande 11,47 procent av det totala stödbeloppet, utan att fatta ett beslut om reduktion av stödet med stöd av artikel 24 i förordning nr 4253/88, i dess lydelse enligt förordning nr 2082/93. Genom beslut av den 18 oktober 2002 godtog regionen Lazio förslaget.

15 Den 9 januari 2003 överklagade ILCO Corte d'appello di Romas dom av den 9 september 2002 och åberopade bland annat åsidosättande av artikel 13 i förordning nr 866/90.

16 Vid Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol) hävdade ILCO att det i nämnda artikel endast föreskrivs att gemenskapsstöd inte kan beviljas för att finansiera projekt som avser bearbetning av produkter från tredjeland, och att det därav inte följer att en näringsidkare som har erhållit finansiering och använt denna i enlighet med gemenskapsbestämmelserna, och som har iakttagit de avtalade skyldigheterna och uppnått de mål som uppställs i det aktuella programmet, inte får slakta även djur från tredjeland.

17 Corte suprema di cassazione ansåg att ILCO:s överklagande skulle ogillas om det enligt artikel 13 i förordning nr 866/90 krävdes att den samfinansierade anläggningen endast skulle användas för bearbetning av produkter från gemenskapen. Nämnda domstol beslutade därför att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfråga till domstolen:

”Ska artikel 13 i … förordning … nr 866/90 … tolkas så, att utbetalning av finansiellt stöd inte kan ske i de fall då saluföring eller bearbetning har skett även av produkter som inte härrör från gemenskapsområdet, trots att det särskilda program inom ramen för vilket det finansiella stödet erhållits har följts, genom att saluföring och/eller bearbetning av produkter från gemenskapen har skett i den omfattning som fastställts i programmet?”

Prövning av tolkningsfrågan

18 Det ska inledningsvis påpekas att domstolen uttryckligen har ombetts att tolka artikel 13 i förordning nr 866/90, och inte artikel 24 i förordning nr 4253/88, vilken utgör rättslig grund för ett eventuellt beslut av kommissionen om reduktion, suspension eller upphävande av finansiellt stöd.

19 Eftersom det framgår av beslutet om hänskjutande att tvisten vid den nationella domstolen avser det finansiella stöd som ILCO har beviljats i dess helhet, ska domstolen avgöra huruvida artikel 13 i förordning nr 866/90, i ett sådant sammanhang som det som är för handen i målet vid den nationella domstolen, ger den behöriga myndigheten rätt att, inom ramen för sitt rättsförhållande med den slutliga stödmottagaren, helt och hållet vägra att betala ut det finansiella stöd som denne har beviljats.

20 I sina yttranden har ILCO och kommissionen anfört att saluföring eller bearbetning av fårkött från tredjeland inte kan medföra att en finansiering är helt utesluten. Den grekiska regeringen har för sin del framhållit att stödmottagaren på vissa villkor kan använda en samfinansierad anläggning även för att bearbeta och saluföra fårkött från tredjeland.

21 Den italienska regeringen har förordat en restriktiv tolkning av artikel 13 i förordning nr 866/90, vilken innebär att det inte kan utgå något som helst finansiellt gemenskapsstöd om produkter från tredjeland har saluförts eller bearbetats i den anläggning som beviljats sådant stöd. Till stöd för denna ståndpunkt har den italienska regeringen hävdat att gemenskapslagstiftaren har föreskrivit uttryckliga bestämmelser för varje undantag från de villkor som uppställs i denna artikel.

22 Domstolen kan dock inte godta denna ståndpunkt. Under sådana omständigheter som de som är aktuella i målet vid den nationella domstolen är det nämligen inte fråga om ett formellt undantag från de villkor som föreskrivs i nämnda artikel. Det är snarare fråga om huruvida den behöriga myndigheten helt och hållet kan vägra att betala ut beviljat stöd, när det i efterhand framkommer att en investering som beviljats finansiellt stöd i viss utsträckning har använts för att saluföra eller bearbeta produkter från tredjeland. I det avseendet ska domstolen undersöka de krav som följer av artikel 13 i förordning nr 866/90 och av proportionalitetsprincipen.

23 När det gäller tolkningen av artikel 13 i förordning nr 866/90 ska det påpekas att enligt ordalydelsen i denna bestämmelse föreskrivs det inte uttryckligen någon skyldighet för mottagaren av finansiellt stöd, utan det uppställs villkor för beviljande av sådant stöd.

24 Det förhållandet att gemenskapslagstiftaren i artikel 13 endast har föreskrivit ett förbud mot att finansiera ett projekt som avser investeringar i saluföring eller bearbetning av produkter från tredjeland innebär dock logiskt sett att stödmottagaren, vid genomförandet av det projekt som omfattas av stödet, ska iaktta det gemenskapsmål som motiverade finansieringen av projektet, såsom den grekiska regeringen med rätta har påpekat i sitt yttrande. Om det stod mottagaren av finansiellt stöd fritt att använda samfinansierade anläggningar för salutföring eller bearbetning av produkter med ursprung utanför gemenskapen, skulle målet med bestämmelsen i artikel 13 i förordning nr 866/90, nämligen att förbättra saluföringen och bearbetningen av gemenskapens jordbruksprodukter, inte kunna uppnås.

25 Vad beträffar frågan huruvida stödmottagarens underlåtenhet att iaktta en sådan skyldighet medför att den behöriga myndigheten har rätt att helt och hållet vägra att betala ut det finansiella stödet, ska det erinras om att proportionalitetsprincipen, som är en allmän princip för gemenskapsrätten och som har bekräftats vid upprepade tillfällen i domstolens rättspraxis, bland annat på området för den gemensamma jordbrukspolitiken, ska iakttas som sådan både av gemenskapslagstiftaren och av nationella lagstiftare och av de nationella domstolarna vid tillämpning av gemenskapsrätten. Enligt denna princip krävs det att gemenskapsinstitutionernas rättsakter inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med reglerna i fråga, varvid gäller att man när det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska använda sig av den åtgärd som är minst betungande och att vållade olägenheter inte får vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (se dom av den 17 januari 2008 i de förenade målen C-37/06 och C-58/06, Viamex Agrar Handel och ZVK, REG 2008, s. I-69, punkterna 33 och 35 samt där angiven rättspraxis).

26 I det avseendet ska det, i enlighet med fast rättspraxis, prövas huruvida de skyldigheter som är aktuella i ett sådant sammanhang som det som är för handen i målet

vid den nationella domstolen ska anses vara grundläggande skyldigheter vilkas iakttagande är av grundläggande betydelse för gemenskapssystemets goda funktion och vilkas åsidosättande kan leda till att hela det aktuella finansiella stödet går förlorat, utan att detta skulle innebära något åsidosättande av proportionalitetsprincipen, eller om de ska anses vara sekundära skyldigheter vilkas åsidosättande inte får leda till en lika sträng sanktion som vid underlåtenhet att iaktta en grundläggande skyldighet (se analogt, beträffande en säkerhet som förverkas i sin helhet, dom av den 27 november 1986 i mål 21/85, Maas, REG 1986, s. 3537, punkt 15 och där angiven rättspraxis).

27 Artikel 13 i förordning nr 866/90 innehåller inte några uppgifter som gör det möjligt att fastställa omfattningen av stödmottagarens skyldighet, särskilt vad beträffar skyldighetens fortsatta varaktighet i tiden, vilken inverkan vissa särskilda omständigheter kan ha på denna skyldighet och konsekvensen av att det finns ett särskilt program vari det fastställs mål vad gäller användningen av den samfinansierade anläggningen.

28 I det avseendet har den grekiska regeringen och kommissionen med rätta påpekat att det finns legitima skäl som kan föranleda stödmottagaren att senare använda de anläggningar som omfattas av stödet även för salutföring eller bearbetning av produkter från tredjeland. Under sådana omständigheter som de som är aktuella i målet vid den nationella domstolen kan, såsom kommissionen har gjort gällande, det faktum att epidemin av bovin spongiform encefalopati medförde en stor ökning av efterfrågan på fårkött, vilket minskade tillgången på denna produkt på gemenskapsmarknaden, utgöra ett sådant legitimt skäl.

29 Det ska vidare påpekas att den kvantitet produkter från medlemsstaterna som behandlats i den samfinansierade anläggning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen motsvarar den kvantitet som fastställts i det särskilda program inom ramen för vilket det finansiella stödet beviljades och att endast 7, 4 procent av det totala antalet djur som slaktats i denna anläggning härrörde från tredjeland.

30 Med hänsyn till sådana särskilda omständigheter som de som kännetecknar målet vid den nationella domstolen, vilka angetts i punkterna 28 och 29 i förevarande dom, och med hänsyn till att omfattningen av skyldigheten, enligt artikel 13 i förordning nr 866/90, för mottagaren av finansiellt stöd att inte använda de samfinansierade anläggningarna för saluföring eller bearbetning av produkter från tredjeland inte preciseras i nämnda artikel, finner domstolen att det i en sådan situation som den som är för handen i målet vid den nationella domstolen inte kan anses ha skett ett åsidosättande av en grundläggande skyldighet som medför att hela det aktuella finansiella stödet går förlorat. Denna bedömning bekräftas för övrigt av överenskommelsen mellan regionen Lazio och kommissionen om att sätta ned det resterande stödbeloppet till ett belopp motsvarande 11, 47 procent av det totala stödet, utan att kommissionen fattade ett beslut om reduktion, eller rent av upphävande, av stödet.

31 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den fråga som ställts besvaras på följande sätt. Artikel 13 i förordning nr 866/90 ska tolkas så, att under sådana omständigheter som de som är aktuella i målet vid den nationella domstolen kan utbetalning av finansiellt stöd ske då saluföring eller bearbetning har skett även av produkter som inte härrör från gemenskapsområdet, när det särskilda program inom ramen för vilket det finansiella stödet erhållits har följts, genom att saluföring och/eller bearbetning av produkter från gemenskapen har skett i den omfattning som fastställts i programmet.

Rättegångskostnader

32 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (åttonde avdelningen) följande:

Artikel 13 i rådets förordning (EEG) nr 866/90 av den 29 mars 1990 om förbättring av villkoren för bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter ska tolkas så, att under sådana omständigheter som de som är aktuella i målet vid den nationella domstolen kan utbetalning av finansiellt stöd ske då saluföring eller bearbetning har skett även av produkter som inte härrör från gemenskapsområdet, när det särskilda program inom ramen för vilket det finansiella stödet erhållits har följts, genom att saluföring och/eller bearbetning av produkter från gemenskapen har skett i den omfattning som fastställts i programmet.

Underskrifter