

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

SIEGBERT ALBER

föredraget den 3 april 2003¹

I — Inledning

”[Nedsättning, uppskjuten utbetalning och indragning av stöd]

1. Överklagandet rör frågan huruvida kommissionen måste ha erhållit ett yttrande från den berörda medlemsstaten innan den antar ett beslut om nedsättning, uppskjuten utbetalning eller indragning av finansiellt stöd som beviljats inom ramen för strukturfonderna.

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 och särskilt begära att medlemsstaten eller de myndigheter som den utser att genomföra åtgärden framlägger sina kommentarer inom en fastställd tidsgräns.

II — Tillämpliga bestämmelser och faktiska omständigheter

2. I artikel 24 i förordning nr 2082/93² föreskrivs följande:

2. Efter granskningen får kommissionen [sätta ned eller skjuta upp utbetalningen av] stödet till den berörda verksamheten eller åtgärden om granskningen visar någon överträdelse eller väsentlig förändring som påverkar villkoren för att genomföra verksamheten eller åtgärden och för vilken man inte ansökt om kommissionens godkännande.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Rådets förordning (EEG) nr 2082/93 av den 20 juli 1993 om ändring av förordning (EEG) nr 4253/88 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 193, s. 20; svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 30).

3. Varje belopp som erhållits felaktigt och återtas skall återbetalas till kommissionen. Dröjsmålsränta skall tas ut på belopp som

inte återbetalas i enlighet med bestämmelserna i finansförordningen och i enlighet med de förfaranden som fastställs av kommissionen enligt det förfarande som avses i avdelning VIII.”

vera att det finansiella stödet skulle återbetalas. Kommissionen uppmanade Hortiplant att inom sex veckor inkomma med yttrande över dessa påståenden, vilket bolaget gjorde den 26 maj 1998.

3. För en redogörelse för övriga tillämpliga bestämmelser och för de faktiska omständigheterna i målet hänvisas till punkterna 1–27 i den överklagade domen (förstainstansrättens dom av den 14 juni 2001 i mål T-143/99).³ För att undvika upprepningar återges här endast vissa delar av innehållet.

6. De spanska myndigheterna erhöll en kopia av kommissionens skrivelse av den 3 april 1998 och uppmanades också att inom sex veckor inkomma med yttrande.

4. Genom beslut K(92) 3125 av den 3 december 1992 beviljade kommissionen ett finansiellt stöd till bolaget Hortiplant S.A.T (nedan kallat Hortiplant). På grund av att det förelåg omständigheter som kunde utgöra oegentligheter, genomförde kommissionen den 29 och den 30 september 1997 en kontroll på platsen. En tjänsteman vid Intervención General del Estado (en avdelning vid det spanska finansdepartementet) medverkade även vid denna kontroll. Kommissionen upprättade kontrollrapporter och sände i samband härmed akten till den spanska åklagarmyndigheten.

7. Den 4 mars 1999 antog kommissionen, efter att ha prövat Hortiplants yttrande, men utan att ha erhållit något yttrande från de spanska myndigheterna, det ifrågasatta beslutet om återbetalning med stöd av artikel 24 i rådets förordning nr 4253/88⁴ av den 19 december 1988.

III — Förstainstansrättens dom

5. I en skrivelse av den 3 april 1998 meddelade kommissionen Hortiplant att det förelåg omständigheter som kunde moti-

8. Hortiplants talan om ogiltigförklaring mot beslutet om återbetalning har ogillats

3 — Förstainstansrättens dom av den 14 juni 2001 i mål T-143/99, Hortiplant S.A.T mot kommissionen (REG 2001, s. II-1665).

4 — Rådets förordning (EEG) 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 verksamhet (EGT L 374, s. 1).

av förstainstansrätten, genom dom av den 14 juni 2001. I fråga om artikel 24 i förordning nr 4253/88 har rätten i punkterna 103 och 104 i domen fastställt följande:

IV — Överklagandet och kommissionens yttrande

”103. Vad slutligen beträffar påståendet att kommissionen måste ha erhållit ett yttrande från den berörda medlemsstaten innan den kan dra in ett finansiellt stöd konstaterar rätten att det i artikel 24 i förordning nr 4253/88 endast föreskrivs att kommissionen skall genomföra en lämplig granskning av fallet och särskilt begära att den berörda medlemsstaten eller de myndigheter som denna har utsett för att genomföra åtgärden inkommer med yttrande inom en fastställd tidsfrist och att kommissionen efter denna granskning får vidta erforderliga åtgärder om granskningen påvisar någon överträdelse.

104. Det framgår inte av lydelsen i artikeln att kommissionen måste ha erhållit ett yttrande från den berörda medlemsstaten innan den kan dra in ett finansiellt stöd, om granskningen påvisar någon överträdelse.”

9. Hortiplant har till stöd för sitt överklagande gjort gällande att artikel 24 i förordning nr 4253/88 har tolkats på ett felaktigt sätt. Förstainstansrätten har oriktigt fastställt att kommissionen kunde anta beslutet utan att invänta ett yttrande från Spanien. Enligt Hortiplant får kommissionen endast besluta om nedsättning, uppskjuten utbetalning eller indragning av ett finansiellt stöd enligt artikel 24 andra stycket om den har beretts tillfälle att beakta samtliga relevanta omständigheter. Däribland ingår särskilt yttranden från stödmottagaren och den berörda medlemsstaten.

10. Förstainstansrättens tolkning av denna bestämmelse i den överklagade domen innebär emellertid att den berörda medlemsstatens yttrande endast behövs när kommissionen anser att det kvarstår tvivel om huruvida medlen används på ett riktigt sätt, men dessa tvivel inte har kunnat bekräftas vid kommissionens kontroller. Detta innebär emellertid att kommissionen inte ens är skyldig att konsultera den berörda medlemsstaten när kommissionen på grundval av sina egna kontroller har kommit fram till att det skall ske en nedsättning, uppskjuten utbetalning eller indragning av det finansiella stödet.

11. Hortiplant har hänvisat till artikel 4.1 i förordning nr 2052/88⁵, där det föreskrivs att gemenskapens åtgärder är avsedda att vara "ett tillägg eller ett stöd till de motsvarande nationella verksamheterna". Detta syfte uppnås genom ett nära samförstånd mellan kommissionen, den berörda medlemsstaten och de av denna stat utsedda behöriga myndigheterna. Samförståndet skall ses som ett partnerskap, som avser förberedandet, finansieringen och utvärderingen av verksamheten. Det strider mot detta synsätt att anse att kommissionen i vissa situationer kan underlåta att beakta den berörda medlemsstatens yttrande.

12. Hortiplant har åberopat rättspraxis beträffande Europeiska socialfonden⁶ och gjort gällande att den berörda medlemsstatens yttrande utgör en väsentlig formföreskrift. Skrivelsen av den 3 april 1998 uppfyller inte dessa krav, eftersom kommissionen i denna endast anmodade Spanien att inkomma med ett yttrande över ärendet. Kommissionen underlät i synnerhet att översända Hortiplants yttrande över kommissionens påståenden till den spanska regeringen.

13. Kommissionen anser däremot att förstainstansrätten har gjort en korrekt tolkning av artikel 24. Enligt denna bestämmelse är det tillräckligt att medlemsstaten ges tillfälle att inom en lämplig frist inkomma med ett yttrande över de undersökta omständigheterna. Det är emellertid inte nödvändigt att medlemsstaten också faktiskt yttrar sig. Även om ett sådant yttrande inte inkommer, får kommissionen besluta om nedsättning, uppskjuten utbetalning eller indragning av ett finansiellt stöd. Kommissionen anser att detta följer av lydelsen i artikel 24, enligt vilken det skall "begäras" av den berörda medlemsstaten att den inkommer med ett yttrande och att detta skall ske inom en tidsfrist som kommissionen fastställer. Om medlemsstaten inkommer med ett yttrande, skall detta beaktas när beslutet antas. Om det emellertid inte har inkommit något yttrande inom den fastställda fristen, får kommissionen fortsätta förfarandet och anta ett beslut.

14. Enligt kommissionen är den rättspraxis som Hortiplant har åberopat inte relevant. Denna rättspraxis avser en annan strukturfond och rör bestämmelser som har en helt annan lydelse.

15. Dessutom anser kommissionen att det av dessa bestämmelser följer att medlemsstaten endast skall ges möjlighet att yttra sig. Domstolen ogiltigförklarade således

5 — Rådets förordning (EEG) nr 2052/88 av den 24 juni 1988 om strukturfondernas uppgifter och effektivitet samt om samordningen av deras verksamheter dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamhet (EGT L 185, s. 9).

6 — Hortiplant har citerat dom av den 19 mars 1997 i mål T-73/95, Oliveira mot kommissionen, (REG 1997, s. II-381), domstolens dom av den 7 maj 1991 i mål C-304/89, Oliveira mot kommissionen (REG 1991, s. I-2283), förstainstansrättens dom av den 7 mars 1995 i de förenade målen T-432/93, T-433/93, T-434/93, Socurte m.fl. mot kommissionen (REG 1995, s. II-503), domstolens dom av den 25 maj 1993 i mål C-199/91, Foyer culturel du Sart-Tilman mot kommissionen (REG 1993, s. I-2667), och av den 11 oktober 1990 i mål C-200/89, FUNOC mot kommissionen (REG 1990, s. I-3669).

kommissionens beslut i målen Oliveira⁷ och Foyer culturel du Sart-Tilman⁷, eftersom de berörda medlemsstaterna inte hade getts möjlighet att yttra sig över de undersökta omständigheterna.

16. I förevarande fall gavs Spanien möjlighet i skrivelsen av den 3 april 1998 att inkomma med ett yttrande. Dessutom var en tjänsteman från de spanska myndigheterna närvarande vid den kontroll som utfördes på platsen år 1997, under vilken det hade konstaterats att det förelåg oegentligheter.

17. Kommissionen har slutligen påpekat att det finansiella stödet i förevarande fall beviljades och utbetalades direkt av kommissionen, utan inblandning av de nationella myndigheterna. Under dessa omständigheter är det förstäeligt att den berörda medlemsstaten har ett mindre intresse av att yttra sig över de faktiska omständigheterna.

V — Bedömning

18. Enligt lydelsen av artikel 24.1 skall kommissionen begära att den berörda medlemsstaten yttrar sig över kommissionens undersökning inom en viss

tidsfrist. Det framgår inte av denna bestämmelse — åtminstone inte uttryckligen — vad som händer när medlemsstaten inte har inkommit med något yttrande inom den fastställda fristen.

19. Denna fråga behandlas inte heller i artikel 24.2 och 24.3. Häri föreskrivs endast att kommissionen får sätta ned eller skjuta upp betalningen av det finansiella stödet när det genom undersökningen bekräftas att det har förekommit oegentligheter. I dessa bestämmelser föreskrivs dessutom att de belopp som eventuellt har utbetalats skall återbetalas. Det finns således inte stöd för klagandens ståndpunkt i lydelsen av artikel 24. Denna bestämmelse verkar snarare bekräfta kommissionens ståndpunkt, det vill säga att det är tillräckligt att ge den berörda medlemsstaten möjlighet att yttra sig över beslutet av undersökningen, varvid ett yttrande emellertid inte på något sätt utgör ett nödvändigt villkor.

20. Hortiplant har till stöd för sitt överklagande dessutom åberopat att finansieringen av strukturfonderna skall ske i form av ett "partnerskap" mellan kommissionen och de nationella myndigheterna. Bolaget har särskilt hänvisat till artikel 4 i förordning nr 2052/88.

21. Detta argument kan emellertid inte godtas. Det förhållandet att det finns ett "partnerskap" mellan de berörda myndigheterna innebär inte att kommissionens beslut, som antagits med stöd av artikel 24 i förordning nr 4253/88, är en rättsakt som kräver att medlemsstaterna medverkar

⁷ — Ovan fotnot 6.

genom att inkomma med yttranden. Det är även förenligt med idén om ett "partnerskap" att medlemsstaten ges möjlighet att yttra sig, varvid det står staten fritt att göra detta eller inte, utan att dess yttrande uppställs som ett nödvändigt villkor för att kommissionen skall kunna anta ett beslut.

22. Det av klaganden åberopade "partnerskapet" mellan kommissionen och medlemsstaternas myndigheter förefaller emellertid vara av betydelse för tolkningen av artikel 24 när det gäller en annan aspekt. I tjugonde och tjugofemte skälen samt i artikel 4 i förordning nr 2052/88 föreskrivs att gemenskapens åtgärder endast syftar till att endast vara ett komplement till medlemsstaternas åtgärder. Detta kräver ett nära samarbete mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten och att alla parter agerar som partners inom ramen för sitt eget ansvars- och behörighetsområde för att uppnå ett gemensamt mål. Det följer av dessa bestämmelser att de två offentliga myndigheter som medverkar till det finansiella stödet, det vill säga kommissionen och medlemsstaterna, måste bidra till att stödet blir en framgång. Medlemsstaterna är således skyldiga att på begäran av kommissionen inkomma med ett yttrande och att reagera när de har anmärkningar att göra. Det är just på grund av denna samarbetskyldighet, som åligger medlemsstaterna enligt förordning nr 2052/88, som medför att passivitet från en medlemsstats sida när kommissionen har begärt att staten skall inkomma med ett yttrande inte kan hindra denna institution från att fortsätta förfarandet. Annars skulle medlemsstatens passivitet fungera som ett veto. Detta finner emellertid inte stöd vare sig i lydelsen av artikel 24 eller i syftet med samarbetsförfarandet, och än mindre i det för-

hållandet att medlemsstaten är medansvarig för att det finansiella stödet blir en framgång. Detta bekräftas även av att medlemsstaten inom en viss frist måste yttra sig över resultatet av kommissionens undersökning.

23. Härtill kommer att det förhållandet att den berörda medlemsstaten har en avvikande åsikt inte innebär att kommissionen är förhindrad att besluta om nedsättning, uppskjuten betalning eller indragning av stödet. Kommissionen är skyldig att pröva ett eventuellt yttrande från medlemsstaten. Detta innebär emellertid inte att kommissionen måste dra samma slutsatser som medlemsstaten. Kommissionen är således inte bunden av en medlemsstats passivitet på ett sådant sätt att den inte kan anta något beslut så länge medlemsstaten inte har yttrat sig.

24. Det förhållandet att den berörda medlemsstaten inte har inkommit med något yttrande kan inte utgöra något hinder för att anta ett beslut om återbetalning när det, som i förevarande fall, är fråga om medel som kommissionen — och inte medlemsstaten — har betalat ut direkt till den slutliga stödmottagaren. Normalt utbetalas stöd från strukturfonderna, och även från EUGFJ, av kommissionen till den berörda medlemsstaten, vilken i sin tur vidarebefordrar stödet till slutmottagaren. Detta följer av artikel 21 i förordning nr 4253/88, i dess lydelse enligt förordning nr 2082/93, och svarar mot tanken med subsidiaritetsprincipen. Enligt denna princip skall genomförandet av de olika stödformer som ingår i gemenskapsstödet främst vara medlemsstaternas ansvar, såsom anges i sjätte skälet i förordning nr 2082/93. Det

följer emellertid av artikel 14.1 i förordning nr 4253/88, i dess lydelse enligt förordning nr 2082/93, att stödansökningarna inte skall inges till medlemsstaterna, utan direkt till kommissionen när det gäller de åtgärder för tekniskt bistånd som avses i artikel 5.2 e i förordning nr 2052/88 och som vidtas på initiativ av kommissionen. I dessa fall genomförs det finansiella stödet i sin helhet direkt mellan kommissionen och den slutliga stödmottagaren. I dessa fall medverkar den medlemsstat i vilken stödet genomförs i lägre grad. Denna medlemsstat kan således vara mindre benägen att yttra sig över de omständigheter som fastställts av kommissionen. Hela genomförandet av ett finansiellt stöd som utbetalas av kommissionen direkt till den slutliga stödmottagaren skulle dessutom motverkas, om man ansåg att den berörda medlemsstatens yttrande är ett villkor för att kommissionen skall kunna anta ett beslut om återbetalning med stöd av förordning nr 4253/88, i dess lydelse enligt förordning nr 2082/93.

25. Slutligen kan det konstateras att denna lösning bekräftas till och med av den rättspraxis som Hortiplant åberopat — om än indirekt — och som särskilt rör artikel 6 i Europeiska socialfonden⁸. Denna rättspraxis innebär visserligen att den berörda

medlemsstaten skall ges möjlighet att yttra sig över den planerade begäran om återbetalning, såväl över skälen till begäran som över beloppet.⁹ Härvid är det för det första emellertid inte nödvändigt att genomföra ett formellt samrådsförfarande, utan det räcker med någon form av kontakt, till exempel en skriftväxling.¹⁰ I det avseendet saknas anledning att godta Hortiplants invändning att den spanska regeringen endast anmodades att yttra sig genom en artighetsskrivelse.

26. För det andra framgår det av denna rättspraxis att domstolen inte har uppställt ett krav på att den berörda medlemsstaten faktiskt inkommer med ett yttrande, inte ens i det fall då det finansiella stödet betalas ut av myndigheterna i denna stat. Det är tillräckligt att staten ges möjlighet att göra detta.¹¹ Även i domen i de förenade målen Socurte m.fl. mot kommissionen, som Hortiplant har åberopat vid den muntliga förhandlingen, fastställde domstolen endast att medlemsstaten skall ges möjlighet att yttra sig innan stödet sätts ned.¹² Härtill kommer att skälet till att det i de av Hortiplant åberopade målen framhölls att

89 — I artikel 6.1 i rådets förordning (EEG) nr 2950/83 av den 17 oktober 1983 om genomförandet av beslut 83/516 EEG om Europeiska socialfondens uppgifter (EGT L 289, s. 1) föreskrivs följande: "1. Om stödet från fonden inte används enligt de villkor som har fastställts i beslutet om godkännande, får kommissionen besluta om uppskjuten betalning, nedsättning eller indragning av stödet efter att ha gett den berörda medlemsstaten tillfälle att framföra sina synpunkter."

9 — Domen i de förenade målen Socurte m.fl. mot kommissionen (ovan fotnot 6), punkterna 65, 71 och 76, och domen i målet Sart-Tilman mot kommissionen (ovan fotnot 6), punkt 32.

10 — Domen i målet Sart-Tilman mot kommissionen (ovan fotnot 6), punkt 27 och följande punkter. För en utförligare redogörelse, se även generaladvokaten Darmons förslag till avgörande i det målet, avgivet den 17 december 1992 ("... ett föregående samråd, i vilken form som helst ...").

11 — Domen i målet Sart-Tilman mot kommissionen (ovan fotnot 6), punkt 34.

12 — Domen i de förenade målen Socurte m.fl. mot kommissionen (ovan fotnot 6), punkterna 71 och 76. Punkt 66 i denna dom, där prövningen av denna fråga inleds, är formulerad på ett missvisande sätt, eftersom det där anges att det tillförlitligen och med tillräcklig klarhet måste kunna fastställas att en berörd medlemsstat har yttrat sig.

möjligheten att yttra sig är en väsentlig formföreskrift var just medlemsstatens ställning som ett led mellan kommissionen och den slutliga stödmottagaren.¹³ Det är precis denna ställning som mellanhand som saknas i förevarande fall, varför också detta talar för att Spaniens yttrande inte kan anses som ett oundgängligt villkor för att anta det ifrågasatta beslutet.

27. Förstainstansrätten har i den överklagade domen fastställt att den berörda medlemsstaten i förevarande fall har getts möjlighet att yttra sig. Hortiplant har emellertid bestridit detta, eftersom bolaget anser att Spanien endast erhöll en artighetsskrivelse, vilket inte är tillräckligt för att det skall kunna anses att staten har hörts i vederbörlig ordning.

28. Enligt artikel 225.1 EG skall ett överklagande vara begränsat till rättsfrågor. Denna begränsning definieras närmare i artikel 51 första stycket i EG-stadgan för domstolen. Det framgår av domstolens fasta rättspraxis att överklagandet endast avser en prövning av om rättsregler har åsidosatts och inte en bedömning av de faktiska omständigheterna. Ett över-

klagande kan således endast tas upp till sakprövning, om klaganden gör gällande att förstainstansrätten vid sin prövning har åsidosatt rättsregler som den var skyldig att beakta.¹⁴

29. Förstainstansrätten har emellertid fastställt att det förhållandet att kommissionen översände en kopia av skrivelsen till Hortiplant av den 3 april 1998 utgör en anmodan att inkomma med ett yttrande i den mening som avses i artikel 24 i förordning nr 4253/88. Förstainstansrätten har därigenom inte endast prövat de faktiska omständigheterna utan även gjort en bedömning av dem, varför domstolen kan pröva överklagandet på denna grund.¹⁵

30. Mot bakgrund av ovannämnd rättspraxis, av vilken framgår att det är tillräckligt med någon form av samråd, till exempel en skriftväxling, skall Hortiplants överklagande ogillas. Förstainstansrätten har fastställt att Spanien fick sig tillsänt en kopia av skrivelsen till Hortiplant av den 3 april 1998, i vilken anmärkningar riktades mot detta bolag. I skrivelsen till Spanien fastställdes dessutom en frist inom vilken denna stat anmodades att inkomma med ett yttrande. Förstainstansrätten har således inte gjort en uppenbart oriktig bedömning genom att anse att denna skrivelse innebar att den berörda medlemsstaten hade hörts i vederbörlig ordning enligt artikel 24 i förordning nr 4253/88.

13 — Se generaladvokaten Darmons förslag till avgörande av den 5 mars 1991 i mål C-304/89, Oliveira mot kommissionen (REG 1991, s. I-2283, s. I-2292), punkt 17 och följande punkter, och domen i målet Sarr-Tilman mot kommissionen (ovan fotnot 6), punkt 33 och följande punkter.

14 — Beslut av den 11 januari 1996 i mål C-89/95 P, D mot kommissionen (REG 1996, s. I-53), punkt 13, och av den 11 juli 1996 i mål C-325/94 P, An Taise och WWF UK mot kommissionen (REG 1996, s. I-3727), punkt 28).

15 — Dom av den 16 juni 1994 i mål C-39/93 P, SFEI m.fl. mot kommissionen (REG 1994, s. I-2681), punkt 26, och beslutet i målet An Taise och WWF UK mot kommissionen (ovan fotnot 15), punkt 30.

31. Inte heller utgör det en felaktig tillämpning av artikel 24 i förordning nr 4253/88 att Hortiplants svar på kommissionens anmärkningar inte vidarebefordrades till de spanska myndigheterna. Det följer varken av denna bestämmelses lydelse eller av syftet med samrådsförfarandet att stödmottagarens yttrande skall vidarebefordras på ett sådant sätt. Inte heller detta utgör en uppenbart oriktig tillämpning och tolkning av artikel 24 i förordning nr 4253/88.

32. Förstainstansrättens dom är således inte rättsstridig. Överklagandet skall därför ogillas.

VI — Rättegångskostnader

33. Enligt artikel 122 jämförd med artiklarna 118 och 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Hortiplant skall ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom överklagandet ogillas skall Hortiplant ersätta rättegångskostnaderna.

VII — Förslag till avgörande

34. Med hänsyn till det som anförts ovan föreslår jag att domstolen skall fastställa följande:

”1) Överklagandet ogillas.

2) Klaganden skall ersätta rättegångskostnaderna.”