



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 13 december 2012*

”Skydd av unionens finansiella intressen — Förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 — Artiklarna 4 och 5 — Administrativ sanktion — Administrativ åtgärd — Förordning (EEG) nr 822/87 — Stöd för privat lagring av koncentrerad druvmust — Ursprung i gemenskapen — Förordning (EEG) nr 1059/83 — Långfristigt lagringsavtal — Artikel 2.2 — Artikel 17.1 b — Minskning av stödet med utgångspunkt i hur allvarlig överträdelsen är”

I mål C-670/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d'État (Frankrike) genom beslut av den 28 november 2011, som inkom till domstolen den 29 december 2011, i målet

Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)

mot

Vinifrance SA,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av L. Bay Larsen, tillförordnad ordförande på fjärde avdelningen, samt domarna J.-C. Bonichot, C. Toader (referent), A. Prechal och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren V. Tourrès,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 3 oktober 2012,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), genom H. Didier och F. Pinet, avocats,
- Frankrikes regering, genom G. de Bergues, S. Menez och C. Candat, samtliga i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom M. Szpunar och B. Majczyna, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom B. Schima och D. Triantafyllou, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: franska.

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 rådets förordning (EEG) nr 822/87 av den 16 mars 1987 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin (EGT L 84, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 23, s. 7), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2253/88 av den 19 juli 1988 (EGT L 198, s. 35; svensk specialutgåva, område 3, volym 27, s. 53) (nedan kallad förordning nr 822/87), av kommissionens förordning (EEG) nr 1059/83 av den 29 april 1983 om lagringsavtal för bordsvin, druvmust, koncentrerad druvmust och renad koncentrerad druvmust (EGT L 116, s. 77; svensk specialutgåva, område 3, volym 16, s. 82), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 2646/1999 av den 15 december 1999 (EGT L 324, s. 10) (nedan kallad förordning nr 1059/83), och av rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, s. 1).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), som trätt i stället för Office national interprofessionnel des vins (Onivins), och Vinifrance SA (nedan kallat Vinifrance), angående återkrav av hela det lagringsstöd som Vinifrance har fått.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – Lagstiftning om den gemensamma organisationen av marknaden för vin

1. Förordning nr 822/87

- 3 Det följer av artikel 1 i förordning nr 822/87 och av punkt 6 i bilaga 1 till den förordningen att förordningen bland annat reglerar koncentrerad druvmust, som definieras som icke-karamelliserad druvmust som framställs genom partiell dehydratisering av druvmust och som "produceras inom gemenskapen".
- 4 I artikel 32.1 och 32.2 i denna förordning föreskrivs följande:

"1. Härmed införs ett stödsystem för privat lagring av

...

— druvmust, koncentrerad druvmust och renad koncentrerad druvmust.

2. Det skall vara ett villkor för beviljande av det stöd som avses i punkt 1 att det ... ingås ett långfristigt lagrings[avtal] med interventionsorganen."

2. Förordning nr 1059/83

- 5 Det följer av artikel 1 i denna förordning att det i denna fastställs bestämmelser om ingående av lagringsavtal.

6 I tredje skälet i förordningen anges att eftersom "avtal [ska] ingås mellan interventionsorganen och producenter som begär detta [bör begreppet] 'producent' ... definieras, och med hänsyn till de skyldigheter som [producenten] skall uppfylla bör det föreskrivas att han skall vara ägare till de lagrade produkterna".

7 I artikel 2 i förordning nr 1059/83 föreskrivs följande:

"1. Interventionsorganen skall endast ingå avtal med enskilda producenter eller sammanslutningar av sådana.

I denna förordning avses med producent: en fysisk eller juridisk person eller sammanslutning av sådana personer som bearbetar eller låter bearbeta

— färska druvor till druvmust,

— druvmust till koncentrerad druvmust eller renad koncentrerad druvmust, eller

— färska druvor, druvmust eller druvmust i jäsning till bordsvin.

2. En producent får endast ingå avtal avseende produkter som har producerats av honom själv eller under hans ansvar och som hela tiden är i hans ägo [*]." [*För att lättare kunna följa domstolens resonemang används nedan i stället för uttrycket "som hela tiden är i hans ägo" uttrycket "som producenten fortfarande är ägare till". Övers. anm.]

8 I artikel 12 i förordning nr 1059/83 fastställs standardbelopp per hektoliter och dag för lagringsstöd inom hela Europeiska unionen, bland annat avseende druvmust.

9 I artikel 17.1 i förordning nr 1059/83 föreskrivs följande:

"Utom vid force majeure

a) skall inget stöd betalas ut om producenten inte uppfyller sina skyldigheter enligt artiklarna 7.2, 15 och 16 och, i förekommande fall, artikel 10.2,

b) skall stödbeloppet minskas om producenten inte uppfyller en av sina skyldigheter enligt denna förordning eller enligt avtalet, bortsett från dem som avses i a ovan, med ett belopp som fastställs av den behöriga myndigheten i förhållande till förseelsens karaktär."

B – Förordning nr 2988/95 om skydd av unionens finansiella intressen

10 I fjärde, femte och åttonde skälen i förordning nr 2988/95 anges följande:

"För att kampen mot bedrägeri som riktar sig mot gemenskapernas finansiella intressen skall bli mer effektiv är det nödvändigt att införa en gemensam rättslig ram inom alla de områden som omfattas av gemenskapspolitiken.

De oegentligheter och de administrativa åtgärder och sanktioner som har samband med oegentligheterna anges i föreskrifter för olika sektorer i enlighet med denna förordning.

...

I gemenskapsrätten har införts administrativa sanktioner för gemenskapen inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Sådana sanktioner måste införas också på andra områden."

11 I artikel 1 i förordning nr 2988/95 föreskrivs följande:

”1. För att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen antas härmed allmänna regler om enhetliga kontroller och om administrativa åtgärder och sanktioner rörande oegentligheter i förhållande till gemenskapsrätten.

2. Med oegentligheter avses varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för gemenskapernas allmänna budget eller budgetar som de förvaltar, antingen genom en otillbörlig utgift eller genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som uppbärs direkt för gemenskapernas räkning.”

12 I artikel 2.3 i förordning nr 2988/95 anges att ”[g]emenskapsrättens bestämmelser avgör arten och räckvidden av de administrativa åtgärder och sanktioner som behövs för en riktig tillämpning av de regler som avses och beror på oegentlighetens art och allvar, den beviljade förmånen eller den uppnådda fördelen och graden av ansvar”.

13 Artikel 4 i förordning nr 2988/95 ingår i avdelning II i förordningen, som har rubriken ”Administrativa åtgärder och sanktioner”. I artikeln föreskrivs följande:

”1. Varje oegentlighet medför som en allmän regel att den förmån som erhållits på ett otillbörligt sätt dras in

— genom förpliktelse att betala tillbaka utestående belopp eller de belopp som uppburits på ett otillbörligt sätt,

...

2. Tillämpningen av de åtgärder som anges i punkt 1 skall begränsas till indragning av den förmån som erhållits samt, om så föreskrivs, ränta som kan beräknas på en fast räntesats.

...

4. De åtgärder som anges i denna artikel skall inte anses som sanktioner.”

14 I artikel 5.1 i förordning nr 2988/95 föreskrivs följande:

”De oegentligheter som begås uppsåtligen eller som orsakas av oaktsamhet kan medföra följande administrativa sanktioner:

a) betalning av administrativa böter,

b) betalning av ett belopp som överstiger de summor som otillbörligen mottagits eller som inte betalas samt, i förekommande fall, ränta. Detta ytterligare belopp skall bestämmas med ett procenttal som skall fastställas genom särskilda regler och får inte överskrida den nivå som är absolut nödvändig för att ge beloppet en avskräckande effekt,

c) förlust, helt eller delvis, av en förmån som beviljats genom tillämpning av gemenskapsregler, även om aktören endast delvis dragit fördel av denna förmån,

d) utestängning från eller indragning av förmånen under en period efter den då oegentligheten begicks,

...”

II – Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 15 Vinifrance är ett bolag som bedriver försäljnings- och mäklarverksamhet avseende otappat vin och koncentrerad druvmust. I december 1997 förvärvade bolaget ungefär 34 408 hektoliter druvmust av två italienska leverantörer, bolagen Cantine Trapizzo och Far Vini. I samband med att Vinifrance ingick två avtal med Onivins om långfristig lagring, lät bolaget koncentrera druvmusten i Italien och lagrade den i Frankrike. Det första avtalet ingicks den 23 januari 1998 och avsåg lagring av 8 110 hektoliter koncentrerad druvmust, där musten hade köpts av bolaget Cantine Trapizzo. Det andra avtalet ingicks den 4 februari 1998 och avsåg lagring av 1 215 hektoliter koncentrerad druvmust, där musten hade köpts av bolaget Far Vini. Vinifrance fick den 10 mars 1998 respektive den 6 april 1998 lagringsstöd på 170 391,31 euro och 23 280,79 euro, i enlighet med artikel 32 i förordning nr 822/87.
- 16 I maj, juni och juli 2000 genomförde Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) en kontroll hos Vinifrance. Kontrollen visade att bolaget Far Vini hade upphört att existera år 1992 och att det inte fanns något vinföretag på den adress som angetts på fakturorna. Vidare framgick att merparten av den druvmust som Vinifrance hade förvärvat från bolaget Cantine Trapizzo i själva verket hade levererats till det sistnämnda bolaget av bolaget Far Vini.
- 17 ACOFA slog i sin kontrollrapport fast att det var osäkert huruvida den druvmust som direkt eller indirekt hade köpts av bolaget Far Vini hade ursprung i gemenskapen och huruvida Vinifrance var ägare till den, mot bakgrund av att Far Vini inte existerade som juridisk person vid den tidpunkt då försäljningsavtalen ingicks. Däremot förefaller ACOFA inte ha ifrågasatt att den druvmust som Vinifrance hade förvärvat från Cantine Trapizzo, men som inte hade levererats till sistnämnda bolag av Far Vini, hade ursprung i gemenskapen och ägdes av Vinifrance. Det rörde sig i sistnämnda fall om en mängd druvmust som före koncentration uppgick till 4 587,8 hektoliter av den totala mängden 34 408 hektoliter.
- 18 Mot bakgrund av ACOFA:s kontrollrapport beslutade Onivins den 23 december 2003 att dra tillbaka hela det stöd som hade betalats ut till Vinifrance. Som skäl för beslutet angav Onivins att Vinifrance inte kunde styrka att den druvmust som direkt eller indirekt hade levererats av bolaget Far Vini hade ursprung i gemenskapen eller att Vinifrance var ägare till denna druvmust.
- 19 Vinifrance överklagade den 16 januari 2004 beslutet till Tribunal administratif de Montpellier (nedan kallad Tribunal administratif) och yrkade att det skulle ogiltigförklaras. Tribunal administratif biföll yrkandet i dom av den 15 juni 2007 av det skälet att Onivins inte hade rätt att kräva att hela stödet skulle återbetalas.
- 20 Tribunal administratif anförde i domen vidare att det med stöd av artikel 17.1 b i förordning nr 1059/83 endast kan framställas krav på att stödet ska återbetalas till en del, vilken står i proportion till hur allvarlig producentens överträdelse är. Tribunal administratif fann dock att de överträdelser som lagts Vinifrance till last omfattades av artikel 17 i nämnda förordning. I synnerhet konstaterade den att påståendet att Vinifrance inte kunde styrka att druvmusten hade ursprung i gemenskapen eller att bolaget var ägare till den endast var riktigt i fråga om en del av musten, och inte för all den druvmust som lagringsavtalen gällde. Tribunal administratif slog således fast att Onivins beslut var rättsstridigt, eftersom det innehöll ett krav på full återbetalning, inklusive den del av stödet som hade beviljats på ett rättsenligt sätt.
- 21 Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins och de l'horticulture (Viniflor), som trätt i Onivins ställe, överklagade denna dom till Cour administrative d'appel de Marseille (nedan kallad Cour administrative), som i dom av den 15 juni 2009 lämnade överklagandet utan bifall. I domskälen anförde Cour administrative att Tribunal administratif hade gjort en riktig tolkning av artikel 17.1 b i förordning nr 1059/83. Den fann att Onivins beslut var oriktigt på grund av felaktig

rättstillämpning redan av den omständigheten att det innehöll ett krav på att hela stödet skulle återbetalas, inklusive den del som avsåg druvmust beträffande vilken varken ursprunget eller äganderätten hade ifrågasatts av ACOFA.

- 22 FranceAgriMer, som trätt i Viniflhors ställe, överklagade domen till Conseil d'État. Till stöd för sitt överklagande anförde organet att Cour administrative hade gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att anse att Onivins inte hade haft rätt att i sitt beslut kräva full återbetalning av det stöd som Vinifrance hade fått och genom att lägga denna omständighet till grund för sin bedömning att beslutet skulle ogiltigförklaras i sin helhet.
- 23 FranceAgriMer anser att de oegentligheter som lagts Vinifrance till last inte omfattas av artikel 17 i förordning nr 1059/83. I denna sektorsförordning finns det inte någon uttrycklig bestämmelse som reglerar dessa oegentligheter, det vill säga att bolaget inte hade styrkt att det var ägare till druvmusten i den mening som avses i artikel 2.2 i förordning nr 1059/83 eller att musten hade ursprung i gemenskapen enligt förordning nr 822/87. Sådana oegentligheter, vilka medför att de lagringsavtal som ligger till grund för utbetalningen av stöd blir ogiltiga, ska således åtgärdas genom att den otillbörligen erhållna förmånen dras in. Enligt FranceAgriMer hade Onivins således med stöd av förordning nr 2988/95 kunnat kräva full återbetalning av de båda stöd för privat lagring som Vinifrance hade beviljats. I andra hand gjorde FranceAgriMer gällande att Onivins beslut inte borde ha ogiltigförklarats i sin helhet, utan endast i den del det avsåg krav på återbetalning av den del av stödet beträffande vilken det inte hade ifrågasatts att de föreskrivna villkoren var uppfyllda.
- 24 Mot denna bakgrund beslutade Conseil d'État att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

- "1) När en producent, som har fått gemenskapsstöd för lagring av koncentrerad druvmust som motprestation för att ha ingått ett lagringsavtal med det nationella interventionsorganet, har förvärvat druvmusten från ett fiktivt eller icke existerande bolag och därefter på eget ansvar har låtit koncentrera musten innan den lagras, kan producenten då anses vara 'ägare' till den koncentrerade druvmusten i den mening som avses i artikel 2.2 i [förordning nr 1059/83]? Är artikel 17 i nämnda förordning tillämplig när det lagringsavtal som har ingåtts med det nationella interventionsorganet är behäftat med en synnerligen allvarlig brist, som bland annat består i att det bolag som har ingått avtalet med det nationella interventionsorganet inte kan anses vara ägare till de lagrade produkterna?
- 2) När det i en sektorsförordning, såsom [förordning nr 822/87], har inrättats en gemenskapsstöddordning utan att det till denna har knutits ett system med sanktioner i händelse av överträdelser av bestämmelserna i stöddordningen, är då [förordning nr 2988/95] tillämplig i händelse av en sådan överträdelse?
- 3) När en ekonomisk aktör har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt en sektorsförordning, såsom förordning nr 1059/83, och de däri angivna villkoren för att få gemenskapsstöd, och när det i denna sektorsförordning föreskrivs en ordning med åtgärder eller sanktioner, såsom i artikel 17 i förordning nr 1059/83, är det då denna ordning som är tillämplig, och inte någon annan i unionsrätten föreskriven ordning, även om den aktuella överträdelsen skadar unionens finansiella intressen? Eller är det enbart den ordning med administrativa åtgärder och sanktioner som föreskrivs i förordning nr 2988/95 som är tillämplig i händelse av en sådan överträdelse? Eller är båda förordningarna tillämpliga?
- 4) Om både sektorsförordningen och förordning nr 2988/95 är tillämpliga, hur ska då bestämmelserna i dem jämföras för att det ska kunna avgöras vilka åtgärder och sanktioner som ska genomföras?

- 5) När en ekonomisk aktör har begått flera överträdelse av unionsrätten och vissa av dessa överträdelse omfattas av tillämpningsområdet för en sektorsförordnings ordning med dess åtgärder eller sanktioner, medan andra överträdelse utgör oegentligheter i den mening som avses i förordning nr 2988/95, är då endast den sistnämnda förordningen tillämplig?”

III – Prövning av tolkningsfrågorna

A – Den första delen av den första frågan

- 25 Den hänskjutande domstolen vill med den första delen av den första frågan få klarhet i huruvida det i ett fall som det i det nationella målet, där det förhållandet att ett bolag som påstås ha sålt druvmust inte existerar medför att det inte kan styrkas att musten har ursprung i gemenskapen, förhåller sig så att en producent som har förvärvat nämnda druvmust från detta bolag ändå kan ingå ett giltigt lagringsavtal avseende denna must – även mot bakgrund av kravet i artikel 2.2 i förordning nr 1059/83 på att producenten ”[fortfarande är ägare]” till druvmusten – och således med stöd av avtalet få lagringsstöd enligt förordning nr 822/87.
- 26 I artikel 2 i förordning nr 1059/83 definieras vad som avses med begreppet ”producent” i förordningens mening, och där anges bland annat att producenten måste vara ”[ägare]” till druvmusten för att kunna ingå ett giltigt lagringsavtal med ett interventionsorgan och därmed få rätt till lagringsstöd, men artikeln innehåller inte någon definition av begreppet ”[ägare]”.
- 27 I förordningen fastställs emellertid endast hur förordning nr 822/87 ska tillämpas i fråga om lagringsavtal som kan ge en producent rätt att få lagringsstöd.
- 28 Som FranceAgriMer och Europeiska kommissionen har anfört uppkommer frågan huruvida en aktör kan anses vara ”[ägare]” i den mening som avses i artikel 2.2 i förordning nr 1059/83, och därmed kan ingå ett lagringsavtal som ger rätt till lagringsstöd, endast om druvmusten omfattas av det materiella tillämpningsområdet för förordning nr 822/87. I det avseendet är det ostridigt att det enligt den aktuella lagstiftningen endast var druvmust med ursprung i gemenskapen som kunde ge rätt till lagringsstöd enligt nämnda förordning.
- 29 I målet vid den nationella domstolen är det utrett att Vinifrance inte självt har producerat druvmusten, utan att bolaget har förvärvat den genom köpeavtal. Köpeavtalet visade sig emellertid ha ingåtts med ett bolag som hade upphört att existera som juridisk person när avtalet ingicks. Det kunde därför inte styrkas att den druvmust som direkt eller indirekt hade levererats av detta bolag hade ursprung i gemenskapen.
- 30 Vid sådant förhållande finner domstolen att oavsett huruvida Vinifrance, i egenskap av ”producent”, hade varit ägare i faktisk eller rättslig mening till den aktuella varan, kan en sådan operatör inte anses ha förvärvat druvmust som omfattas av det materiella tillämpningsområdet för förordning nr 822/87 och som ger denne rätt att få lagringsstöd enligt den förordningen, eftersom druvmusten inte kunde anses utgöra druvmust med ursprung i gemenskapen.
- 31 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första delen av den första frågan besvaras enligt följande. I ett fall som det i det nationella målet, där det förhållandet att ett bolag som påstås ha sålt druvmust inte existerar medför att det inte kan styrkas att musten har ursprung i gemenskapen, kan en producent som har förvärvat nämnda druvmust från detta bolag under inga omständigheter få lagringsstöd enligt förordning nr 822/87.

B – Den andra delen av den första frågan samt den andra till och ned den femte frågan

- 32 Den hänskjutande domstolen vill med den andra delen av den första frågan samt den andra till och med den femte frågan få klarhet i huruvida artikel 17.1 b i förordning nr 1059/83 ska tolkas på så sätt att det sanktionssystem som föreskrivs i den bestämmelsen ska tillämpas på ett fall där en producent har fått lagringsstöd, trots att merparten av den druvmust som avses med de lagringsavtal som getts in, till stöd för ansökan om stöd, inte uppfyllde kravet på ursprung i gemenskapen i förordning nr 822/87. Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i huruvida, och i sådant fall i vilken mån, bestämmelserna i förordning nr 2988/95 kan utgöra en kompletterande eller alternativ rättslig grund för att beivra sådana oegentligheter.

1. Yttranden som har inkommit till domstolen

- 33 FranceAgriMer och den franska regeringen har gjort gällande att artikel 17 i förordning nr 1059/83 inte är tillämplig på åtgärder som vidtas mot sådana oegentligheter som är i fråga i det nationella målet. I artikel 17.1 a fastställs ett sanktionssystem som gäller vid underlåtenhet från producentens sida att uppfylla sina skyldigheter enligt vissa uttömmande uppräknade bestämmelser i förordningen, vilka dock inte är aktuella i det nationella målet. I artikel 17.1 b föreskrivs visserligen en sanktion vid underlåtenhet att uppfylla andra skyldigheter som följer av förordningen eller av lagringsavtal. Denna sanktion, som består i att stödet minskas med utgångspunkt i hur allvarlig överträdelsen är, kan emellertid inte tillämpas på så allvarliga brister som att producenten inte är ägare till druvmusten, vilket utgör en överträdelse av artikel 2.2 i förordning nr 1059/83, eller att det inte går att styrka att den druvmust som har gjort att producenten har kunnat få lagringsstöd har ursprung i gemenskapen, vilket utgör en underlåtenhet att uppfylla en grundläggande skyldighet som aktualiseras i samband med att lagringsstöd enligt förordning nr 822/87 beviljas.
- 34 Den franska regeringen har särskilt anfört att det i artikel 17 i förordning nr 1059/83 föreskrivs sanktioner i samband med fullgörandet av lagringsavtal. De oegentligheter som är i fråga i det nationella målet avser emellertid själva villkoren för att ingå sådana avtal och därmed giltigheten av dessa avtal i samband med beviljande av lagringsstöd.
- 35 FranceAgriMer och den franska regeringen anser att eftersom det inte föreskrivs någon sanktion i den tillämpliga sektorsspecifika lagstiftningen, det vill säga förordningarna nr 822/87 och nr 1059/83, är förordning nr 2988/95 tillämplig, såvitt de påstådda överträdelserna utgör oegentligheter i den mening som avses i artikel 1 i den förordningen. Domstolen har visserligen redan slagit fast att artikel 5 i förordning nr 2988/95 inte kan utgöra rättslig grund för att ålägga en person en administrativ sanktion. Artikel 4 i förordningen, som ger uttryck för en allmän princip i unionsrätten, nämligen att det finns en skyldighet att återbetala gemenskapsstöd som har erhållits på ett otillbörligt sätt, kan emellertid utgöra rättslig grund för att återkräva det i det nationella målet aktuella lagringsstödet i dess helhet.
- 36 Den polska regeringen har för sin del anfört att när det i en sektorsspecifik lagstiftning saknas sanktionsmöjligheter för en oegentlighet, ska de sanktioner som har föreskrivits i nationell rätt tillämpas, när sådana finns. Den anser dock att skyldigheten att återbetala stöd som har erhållits på ett otillbörligt sätt omfattas av begreppet "administrativ åtgärd" i den mening som avses i artikel 4 i förordning nr 2988/95 och utgör inte hinder mot att stödmottagaren åläggs en administrativ sanktion utöver nämnda återbetalningsskyldighet.
- 37 Kommissionen gjorde till en början gällande att eftersom de två konstaterade regelöverträdelserna endast avsåg en del av den druvmust som är i fråga i det nationella målet, innehöll det franska interventionsorganets beslut att återkräva de båda lagringsstöden i deras helhet i själva verket två aspekter.

- 38 För det första innebar beslutet en indragning av den del av lagringsstödet som avsåg den druvmust som Vinifrance inte hade styrkt vare sig vara "[ägare]" till eller att den hade ursprung i gemenskapen. I det avseendet anförde kommissionen att, enligt domstolens praxis, en sådan indragning helt enkelt skulle vara följden av att det slagits fast att villkoren för att få den i unionslagstiftningen föreskrivna förmånen inte var uppfyllda, vilket i sin tur medförde att stödet skulle anses ha erhållits på ett otillbörligt sätt och att det således var motiverat att kräva att det skulle återbetalas.
- 39 För det andra innebar beslutet en indragning av den del av stödet som avsåg den druvmust som kom enbart från bolaget Cantine Trapizzo, beträffande vilken det inte hade konstaterats föreligga några överträdelser av lagstadgade skyldigheter. Enligt kommissionen skulle denna del av beslutet anses utgöra en sanktion. Det fanns dock inte någon rättslig grund för denna sanktion, vare sig i förordning nr 2988/95 eller i sektorsförordningarna nr 822/87 och 1059/83, eller i nationell rätt.
- 40 Under den muntliga förhandlingen anförde emellertid kommissionen att det, efter det att koncentration av druvmusten hade skett, inte längre var möjligt att skilja must med ursprung i gemenskapen från must utan sådant ursprung, och att den därför numera ansåg att hela lagringsstödet vid sådant förhållande skulle återkrävas genom en administrativ åtgärd.

2. Domstolens svar

a) Allmänna överväganden om förordning nr 2988/95

- 41 Genom artikel 1.1 i förordning nr 2988/95 har det införts allmänna regler om enhetliga kontroller och om administrativa åtgärder och sanktioner rörande oegentligheter i förhållande till gemenskapsrätten. Syftet med detta är enligt tredje skälet i förordningen att inom alla områden bekämpa handlingar som kan skada unionens finansiella intressen (se dom av den 24 juni 2004 i mål C-278/02, Handlbauer, REG 2004, s. I-6171, punkt 31, och av den 22 december 2010 i mål C-131/10, Corman, REU 2010, s. I-14199, punkt 36).
- 42 I fjärde skälet i förordning nr 2988/95 anges att det är nödvändigt att införa en gemensam rättslig ram inom alla de områden som omfattas av unionens politik för att kampen mot bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen ska bli mer effektiv. I femte skälet anges vidare att de handlingar som ska anses utgöra oegentligheter samt de administrativa åtgärder och sanktioner som har samband med oegentligheterna anges i sektorsspecifika bestämmelser i enlighet med förordning nr 2988/95 (dom av den 1 juli 2004 i mål C-295/02, Gerken, REG 2004, s. I-6369, punkt 55).
- 43 På området för kontroller och sanktionsåtgärder mot oegentligheter i unionsrätten har unionslagstiftaren, genom att anta förordning nr 2988/95, slagit fast en rad principer och såsom en allmän regel krävt att samtliga sektorsförordningar ska följa dessa principer (se, bland annat, dom av den 11 mars 2008 i mål C-420/06, Jager, REG 2008, s. I-1315, punkt 61, av den 21 juli 2011 i mål C-150/10, Beneo-Orafti, REU 2011, s. I-6843, punkt 69, och av den 4 oktober 2012 i mål C-669/11, ED & F Man Alcohols, punkt 45). Det framgår vidare av förordning nr 2988/95 att den är tillämplig även på de sektorsspecifika bestämmelser som fanns då den trädde i kraft (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juli 1997 i mål C-354/95, National Farmers' Union m.fl., REG 1997, s. I-4559, punkt 39).
- 44 Förordning nr 2988/95 är tillämplig på samtliga situationer där det är fråga om "oegentligheter", i den mening som avses i artikel 1 i förordningen, det vill säga en överträdelse av en bestämmelse i unionsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har fått, eller skulle ha kunnat få, en negativ ekonomisk effekt för unionens allmänna budget eller budgetar som den förvaltar, antingen genom minskning eller genom bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som uppbärs direkt för unionens räkning, eller genom en otillbörlig utgift.

- 45 I det avseendet ska samtliga "oegentligheter", i den mening som avses i artikel 1 i förordningen, medföra att administrativa åtgärder och sanktioner vidtas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2012 i mål C-489/10, punkt 33).
- 46 I artikel 4.1 första strecksatsen i förordning nr 2988/95 föreskrivs således att varje oegentlighet ska, som en allmän regel, medföra att den förmån som erhållits på ett otillbörligt sätt dras in, bland annat genom att den som begått oegentligheten förpliktas att betala utestående belopp eller att återbetala de belopp som uppburits på ett otillbörligt sätt.
- 47 Vad beträffar oegentligheter som begås uppsåtligen eller som orsakas av oaktsamhet föreskrivs det endast i artikel 5 i förordningen att sådana oegentligheter kan medföra vissa administrativa sanktioner som räknas upp i denna artikel (dom av den 28 oktober 2010 i mål C-367/09, SGS Belgium m.fl., REU 2010, s. I-10761, punkt 35).
- 48 I denna bestämmelse anges inte närmare vilken av de sanktioner som räknas upp i den som ska tillämpas beträffande en oegentlighet som skadar unionens finansiella intressen (se domarna i de ovannämnda målen SGS Belgium m.fl., punkt 36, och ED & F Man Alcohols, punkt 46).
- 49 Det framgår nämligen av artikel 2 i förordning nr 2988/95, särskilt punkt 3 i denna artikel, jämförd med femte och åttonde skälen i samma förordning, att det ankommer på unionslagstiftaren att föreskriva sektorsspecifika bestämmelser om administrativa sanktioner, i likhet med dem som redan fanns inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikens när förordningen antogs (se domen i det ovannämnda målet SGS Belgium m.fl., punkt 37).
- 50 Det följer av artikel 5.1 c och d i förordning nr 2988/95 att en av de administrativa sanktionerna består i att en aktör helt eller delvis fräntas en förmån som beviljats med stöd av gemenskapslagstiftning, även om aktören endast delvis dragit fördel av denna förmån på ett otillbörligt sätt (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Bonda, punkt 34) Enligt domstolens praxis får emellertid en sådan sanktion, även om den inte är av straffrättslig art, endast vidtas om den vilar på en klar och entydig rättslig grund (se dom av den 14 december 2000 i mål C-110/99, Emsland-Stärke, REG 2000, s. I-11569, punkt 56, av den 11 juli 2002 i mål C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, REG 2002, s. I-6453, punkt 52, och av den 6 april 2006 i mål C-274/04, ED & F Man Sugar, REG 2006, s. I-3269, punkt 15) och får följaktligen inte vidtas enbart med stöd av dessa bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet SGS Belgium m.fl., punkt 43).

b) Sambandet mellan sektorsförordningarna nr 822/87 och 1059/83 och förordning nr 2988/95

- 51 I systemet för lagringsstöd enligt förordning nr 822/87 är det endast lagring av druvmust med ursprung i gemenskapen som kan bli föremål för sådant stöd. Enligt artikel 32.2 i den förordningen är dessutom ett villkor för lagringsstöd att producenten ingår ett eller flera lagringsavtal med ett eller flera interventionsorgan, och dessa avtal måste vara giltiga för att lagringsstöd ska kunna beviljas.
- 52 Underlåtenhet att uppfylla skyldigheten avseende druvmustens ursprung i gemenskapen utgör ett åsidosättande av unionsrättsliga bestämmelser som skadar unionens budget genom att den ger upphov till en otillbörlig utgift. En sådan överträdelse omfattas således av begreppet "oegentligheter", i den mening som avses i artikel 1 i förordning nr 2988/95.

i) Möjligheten att ålägga en aktör en sanktion med stöd av artikel 17.1 b i förordning nr 1059/83

- 53 Domstolen övergår nu till att pröva huruvida en sådan oegentlighet, i den mening som avses i artikel 1 i förordning nr 2988/95, kan beivras med stöd av artikel 17.1 b i förordning nr 1059/83, som är en förordning som ingår i sektorsspecifik lagstiftning. Det kan härvid konstateras att det i artikel 17.1 föreskrivs två slags sanktioner.

- 54 För det första föreskrivs nämligen i artikel 17.1 a i förordning nr 1059/83 att det inte ska betalas ut något lagringsstöd, när producenten har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 7.2, 15 och 16 och, i förekommande fall, artikel 10.2 i förordningen. Dessa skyldigheter, vilka inte är aktuella i det nationella målet, har huvudsakligen att göra med villkoren för hur lagringsavtalet mellan producenten och interventionsorganet ska fullgöras. Skyldigheterna avser att producenten kan ha förhindrat de kontroller som interventionsorganet får genomföra och själva villkoren för hur den druvmust som avtalet gäller ska lagras.
- 55 För det andra föreskrivs i artikel 17.1 b i förordning nr 1059/83 att stödet ska minskas med utgångspunkt i hur allvarlig överträdelsen är, när producenten har underlåtit att uppfylla någon av sina andra skyldigheter enligt förordningen eller enligt lagringsavtalet.
- 56 I de förordningar som föregick förordning nr 1059/83 föreskrevs i den bestämmelse som motsvarade artikel 17 i sistnämnda förordning endast en enda sanktion om en aktör hade underlåtit att uppfylla någon av sina skyldigheter enligt dessa äldre förordningar. Denna bestod i att stödet helt enkelt drogs in, och det fanns inte någon möjlighet att minska stödet. I artikel 15.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 2015/76 av den 13 augusti 1976 om lagringsavtal för bordsvin, druvmust och koncentrerad druvmust (EGT L 221, s. 20) och i artikel 16.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 2600/79 av den 23 november 1979 om lagringsavtal för bordsvin, druvmust och koncentrerad druvmust (EGT L 297, s. 15) föreskrevs nämligen följande: "Utom vid force majeure ska inget stöd betalas ut om producenten inte uppfyller sina skyldigheter enligt avtalet."
- 57 Vid sådant förhållande finner domstolen att unionslagstiftarens avsikt med att anta artikel 17 i förordning nr 1059/83 har varit att göra en åtskillnad mellan, och en gradering av, de sanktioner som å ena sidan ska vidtas vid åsidosättande av vissa uttömmande uppräknade skyldigheter, där sanktionen ska bestå i att stödet helt enkelt dras in, och de som å andra sidan ska vidtas vid åsidosättande av mindre allvarliga skyldigheter enligt lagringsavtalet eller förordningen, där det har ansetts lämpligare med en sanktion bestående i en minskning av stödet med utgångspunkt i överträdelsens allvar.
- 58 Av det nyss anförda följer, i likhet med vad FranceAgriMer, den franska regeringen och kommissionen har gjort gällande, att den sanktion som föreskrivs i artikel 17.1 b i förordning nr 1059/83 ska tillämpas för att beivra oegentligheter som rör villkoren för hur lagringsavtalet ska fullgöras och som framstår som mindre allvarliga än de som avses i artikel 17.1 a i förordningen. Sanktionen i artikel 17.1 b i förordningen kan däremot inte tillämpas vid allvarliga brister, vilka påverkar själva giltigheten av ett lagringsavtal som getts in till stöd för en ansökan om lagringsstöd och direkt påverkar producentens rätt till sådant stöd.
- 59 När det inte har styrkts att den druvmust som avses med det lagringsavtal som getts in till stöd för en ansökan om stöd har ursprung i gemenskapen, utgör redan denna omständighet hinder för att ett sådant avtal kan ge rätt till lagringsstöd enligt förordning nr 822/87.
- ii) Möjligheten att tillämpa en administrativ sanktion eller en administrativ åtgärd med stöd av förordning nr 2988/95
- 60 Domstolen ska härafter pröva huruvida en sådan oegentlighet, i den mening som avses i artikel 1 i förordning nr 2988/95, kan medföra att en administrativ sanktion eller, i förekommande fall, en administrativ åtgärd ska tillämpas med stöd av den förordningen, när det inte föreskrivs någon sanktion i den tillämpliga sektorsspecifika lagstiftningen.
- 61 I det avseendet kan det konstateras att på området för skydd av unionens finansiella intressen utgör inte artikel 5 i förordning nr 2988/95 en tillräcklig rättslig grund för att tillämpa en administrativ sanktion, eftersom tillämpningen av en sanktion förutsätter – innan oegentligheten begicks – antingen att unionslagstiftaren har antagit sektorsspecifik lagstiftning där sanktionen anges, eller, i

förekommande fall, när sådana bestämmelser ännu inte har antagits på unionsnivå, att det följer av nationell rätt i den medlemsstat där oegentligheten har begåtts att en administrativ sanktion ska tillämpas (se domarna i de ovannämnda målen SGS Belgium m.fl., punkt 43, och ED & F Man Alcohols, punkt 47).

- 62 Under sådana omständigheter som är i fråga i det nationella målet, där det varken i den sektorsspecifika lagstiftningen eller i den nationella lagstiftningen finns någon bestämmelse om tillämpning av en sanktion, kan den aktuella "oegentligheten" inte bli föremål för en "sanktion", i den mening som avses i artikel 5 i förordning nr 2988/95.
- 63 Fråga uppkommer således huruvida en sådan oegentlighet, i den mening som avses i artikel 1 i förordning nr 2988/95, däremot kan medföra att en administrativ åtgärd i den mening som avses i artikel 4 i förordningen ska tillämpas.
- 64 Det ska i det avseendet påpekas att när unionslagstiftaren inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken fastställer vilka villkor som måste vara uppfyllda för att ett stöd ska kunna beviljas, utgör avslaget på stödansökan på grund av att ett av dessa villkor inte har iakttagits inte en sanktion, utan endast en följd av att dessa lagstadgade villkor inte har iakttagits (se dom av den 24 maj 2007 i mål C-45/05, Maatschap Schonewille-Prins, REG 2007, s. I-3997, punkt 47, och av den 24 maj 2012 i mål C-188/11, Hehenberger, punkt 37).
- 65 Skyldigheten att återbetala en förmån som tillförskaffats otillbörligen, genom ett rättsstridigt förfarande, strider således inte mot legalitetsprincipen. När det har slagits fast att villkoren som måste vara uppfyllda för att få den förmån som följer av unionsrätten har skapats på ett konstlat sätt, medför detta i alla händelser att förmånen ska anses ha tillförskaffats otillbörligen och att det således är motiverat att kräva att den ska återbetalas (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Emsland-Stärke, punkt 56, och av den 4 juni 2009 i mål C-158/08, Pometon, REG 2009, s. I-4695, punkt 28).
- 66 Vad beträffar stöd som betalas ut med medel från unionens budget inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, har domstolen redan slagit fast att det inte är förenligt med de nationella myndigheternas skyldigheter enligt tillämplig unionslagstiftning på detta område – att återkräva otillbörligen eller rättsstridigt utbetalt stöd – att en medlemsstat gör en skönsmässig bedömning av huruvida det är lämpligt att kräva återbetalning av otillbörligen eller rättsstridigt beviljade stöd (domen i det ovannämnda målet SGS Belgium m.fl., punkt 50).
- 67 Under sådana omständigheter som är i fråga i det nationella målet, där de konstaterade oegentligheterna medför att lagringsavtalen inte kan anses ha ingåtts på det sätt som krävs för att få det omtvistade lagringsstödet, är de nationella myndigheterna följaktligen skyldiga att tillämpa en administrativ åtgärd, i den mening som avses i artikel 4.1 första strecksatsen i förordning nr 2988/95, som består i att kräva att det otillbörligen erhållna stödet ska återbetalas.
- 68 Det ska i det avseendet påpekas att i det nationella målet rörde de påtalade oegentligheterna den största delen av druvmusten, eftersom 29 821 hektoliter av den totala mängden 34 408 hektoliter härrörde direkt eller indirekt från bolaget Far Vini, som upphört att existera, medan endast 4 587 hektoliter hade levererats på ett riktigt sätt av bolaget Cantine Trapizzo.
- 69 Det framgår dessutom av beslutet om hänskjutande att dessa 4 587 hektoliter var föremål för det lagringsavtal som ledde till att ett belopp på 170 391,31 euro betalades ut till Vinifrance den 10 mars 1998. Denna mängd druvmust blandades således med den druvmust som hade levererats av bolaget Cantine Trapizzo, men som det bolaget självt hade fått levererat från bolaget Far Vini.

- 70 Om det förhåller sig så, att inget av de två lagringsavtalen avsåg enbart druvmust med ursprung i gemenskapen – vilket är en fråga som det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva –, skulle sistnämnda domstol kunna komma att slå fast att dessa två avtal i sin helhet var rättsstridiga med hänsyn till villkoret om att den berörda druvmusten ska ha ursprung i gemenskapen, i den mån som druvmust med ursprung i gemenskapen hade blandats med druvmust utan sådant ursprung, så att dessa båda mängder av must efter koncentration inte längre kunde identifieras eller skiljas åt.
- 71 Som FranceAgriMer och den franska regeringen har gjort gällande – samt kommissionen under den muntliga förhandlingen – innebär detta att de två lagringsavtalen inte kunde ge rätt till sådant lagringsstöd som är aktuellt i det nationella målet, vilket i sin tur innebär att de nationella myndigheterna har rätt att kräva att Vinifrance ska återbetala hela det otillbörligen utbetalade stödet.
- 72 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra delen av den första frågan samt den andra till och med den femte frågan, under sådana förhållanden som är i fråga i det nationella målet, besvaras enligt följande:
- Artikel 17.1 b i förordning nr 1059/83 kan inte utgöra rättslig grund för att ålägga en producent en sanktion för att denne har underlåtit att uppfylla det i förordning nr 822/87 föreskrivna villkoret att druvmust måste ha ursprung i gemenskapen för att kunna ge rätt till lagringsstöd.
 - När det varken i den sektorsspecifika lagstiftningen eller i den nationella lagstiftningen finns någon bestämmelse som föreskriver att en sanktion ska tillämpas, kan de aktuella oegentligheterna inte bli föremål för en ”sanktion”, i den mening som avses i artikel 5 i förordning nr 2988/95.
 - De nationella myndigheterna är skyldiga att tillämpa en administrativ åtgärd, i den mening som avses i artikel 4.1 första strecksatsen i förordning nr 2988/95, som består i att kräva att det otillbörligen erhållna stödet ska återbetalas, under förutsättning att det har styrkts – vilket är en fråga som det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva – att de två lagringsavtal som är i fråga i målet vart och ett för sig, helt eller delvis, avsåg druvmust som inte kan anses ha ursprung i gemenskapen och som i samband med koncentration och lagring av musten har blandats med druvmust som har ursprung i gemenskapen.

IV – Rättegångskostnader

- 73 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målen vid de nationella domstolarna utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på de nationella domstolarna 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 (fjärde avdelningen) följande:

- 1) **I ett fall som det i det nationella målet, där det förhållandet att ett bolag som påstås ha sålt druvmust inte existerar medför att det inte kan styrkas att musten har ursprung i gemenskapen, kan en producent som har förvärvat nämnda druvmust från detta bolag under inga omständigheter få lagringsstöd enligt rådets förordning (EEG) nr 822/87 av den 16 mars 1987 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin, i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2253/88 av den 19 juli 1988.**
- 2) **Under sådana förhållanden som är i fråga i det nationella målet gäller följande:**
 - Artikel 17.1 b i kommissionens förordning (EEG) nr 1059/83 av den 29 april 1983 om lagringsavtal för bordsvin, druvmust, koncentrerad druvmust och renad koncentrerad druvmust, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 2646/1999 av den

15 december 1999, kan inte utgöra rättslig grund för att ålägga en producent en sanktion för att denne har underlåtit att uppfylla det i förordning nr 822/87, i dess lydelse enligt förordning nr 2253/88, föreskrivna villkoret att druvmust måste ha ursprung i gemenskapen för att kunna ge rätt till lagringsstöd.

- När det varken i den sektorsspecifika lagstiftningen eller i den nationella lagstiftningen finns någon bestämmelse som föreskriver att en sanktion ska tillämpas, kan de aktuella oegentligheterna inte bli föremål för en ”sanktion”, i den mening som avses i artikel 5 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen.
- De nationella myndigheterna är skyldiga att tillämpa en administrativ åtgärd, i den mening som avses i artikel 4.1 första strecksatsen i förordning nr 2988/95, som består i att kräva att det otillbörligen erhållna stödet ska återbetalas, under förutsättning att det har styrkts – vilket är en fråga som det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva – att de två lagringsavtal som är i fråga i målet vart och ett för sig, helt eller delvis, avsåg druvmust som inte kan anses ha ursprung i gemenskapen och som i samband med koncentration och lagring av musten har blandats med druvmust som har ursprung i gemenskapen.

Underskrifter