

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 14 februari 2006¹

I — Inledning

1. Kommissionen har väckt talan med stöd av artikel 226 EG och begärt att domstolen skall fastställa att Portugal har åsidosatt sina gemenskapsskyldigheter genom att ålägga mottagarna av belopp beviljade av Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbrukets (nedan kallad EUGFJ) utvecklingssektion att betala vissa avgifter som fastställs med utgångspunkt från den totala budgeten för det stödberättigade projektet till Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas — institutet för finansiering och stöd till jordbruk och fiske — (nedan kallat IFADAP), vilket minskar bidraget från EUGFJ.

2. En genomgång av kritiken och invändningarna mot denna visar på en diskussion på tre plan dels rörande giltigheten av principen att bidrag från EUGFJ:s utveck-

lingssektion skall betalas i sin helhet, dels att stöden inte minskas till följd av betalningen av avgiften i Portugal och dessutom angående avgiftens karaktär.

3. Av särskilt stort intresse är det faktum att domstolen för första gången har tillfälle att uttala sig om denna sektion, vilket den vid flera tillfällen gjort angående garantisektionen.

II — Tillämpliga bestämmelser

4. För att besvara de frågor som aktualiserats krävs en ingående redogörelse för regelverket för att belysa särdragen hos EUGFJ:s två grenar för att pröva huruvida rättspraxis angående garantisektionen kan tillämpas på utvecklingssektionen. Likaså bör bestämmelserna om IFADAP och uttaget av de nationella avgifterna granskas.

¹ — Originalspråk: spanska.

A — *De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

1. Jordbruksfonderna

a) Ursprung och inledande utveckling

5. En fullgörande av gemenskapens mål inbegriper enligt artikel 3 d i EG-fördraget (nu artikel 3 EG i ändrad lydelse) ett "införande av en gemensam politik på jordbruksområdet".

6. För att uppnå jordbrukspolitikens mål föreskrevs i artikel 40 i EG-fördraget (nu artikel 34 EG i ändrad lydelse) att en gemensam ordning för marknaderna skulle upprättas, med möjlighet att tillskapa "en eller flera utvecklings- och garantifonder för jordbruket".

7. Kommissionen fann redan i sina första förslag att det var lämpligt att inrätta två fonder: en för marknaderna, med självständiga underenheter för grupper av varor och en annan för strukturella förbättringar.²

2 — André, C., "La section Orientation du FEOGA", *Revue du Marché commun*, nr 170, 1973, s. 454 och s. 455.

8. Rådet godtog inte detta förslag utan inrättade genom förordning nr 25 av den 4 april 1962 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken³ ett enda organ, EUGFJ, med en garantisektion och en utvecklingssektion.

9. Det bör framhållas att det trots namnet inte är fråga om en "fond" i uttryckets strikta bemärkelse, eftersom den inte har egna medel som styr utgiftsvolymen eller åtnjuter monetär självständighet.⁴ Fonden ingår i gemenskapens budget⁵ och omfattas av finansiella förordningar med vissa särdrag.

b) EUGFJ:s sektioner

10. Även om de två grenarna stöder jordbrukspolitiken ekonomiskt, framstår skillnaderna tydligt om man ser till verksamhetsområdena.

3 — EGT L 1962, s. 991; svensk specialutgåva, område 3, volym 1, s. 28. Senast ändrad genom förordning (EEG) nr 728/70 (EGT L 94, s. 9).

4 — "Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole", *Le droit et les affaires*, nr 123, den 29 januari 1968, dokument VI, s. 2.

5 — Artikel 1.2 i förordning nr 25.

i) Garantisektionen

11. Garantisektionen svarar för betalningar till följd av tillämpningen av den gemensamma organisationen av marknaderna och prisregleringen. Sedan reformen av jordbrukspolitiken år 1993 bekostar den, helt eller delvis, även andra verksamheter, som arealuttag, inkomststöd och miljöskydd.

12. Beroende på de beslutade åtgärdernas karaktär beviljar den exportbidrag, vidtar interventioner genom priser och direkta stöd⁶ och sistnämnda kategori är kvantitativt betydligt större än de andra två.⁷

13. Den verkställer även obligatoriska betalningar som är svåra att förutsäga, varför uppskattningarna varje räkenskapsår anpassas efter de verkliga behoven.

6 — Fernández del Hoyo, J.J., *La política agraria común (PAC) y sus reformas*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 1994, s. 22-31, redovisar ingående och tydligt de stödmekanismer som garantisektionen ansvarar för.

7 — Enligt uppgifter från år 1998, svarade de direkta stöden för 82 procent av posterna, mot 12 procent i fråga om exportstöd och 6 procent i fråga om prisinterventioner (källa: Europaparlamentet, faktablad, 4.1.4 EUGFJ — Garantisektionen).

14. Garantisektionen har kommit att få störst betydelse och har gett upphov till en omfattande rättspraxis.

ii) Utvecklingssektionen

15. Tillsammans med Europeiska socialfonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden och Fonden för fiskets utveckling bildar den unionens strukturfonder, som svarar för att stödja medlemsstaternas åtgärder för att skapa ekonomisk och social sammanhållning,⁸ ett mål som stärktes genom Europeiska enhetsakten⁹ vilket ledde till en ny reglering av nämnda fonder genom rådets förordning (EEG) nr 2052/88,¹⁰ i dess lydelse

8 — Tió Saralegui, C., erinrar i "La reforma del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, 1989-2, s. 383 och s. 384, om att "genomförandet av den gemensamma europeiska marknaden kan öka de regionala obalanserna i gemenskapen. Den växande konkurrensen har hittills tenderat att gynna de konkurrenskraftigaste företagen och de regioner som har bäst infrastruktur och störst konkurrensfördelar". Detta talar för de svagare ländernas ståndpunkt att detta syfte skall kombineras med strävan att nå större sammanhållning.

9 — Artiklarna 130 A och 130 B i EG-fördraget (nu artiklarna 158 EG i ändrad lydelse och 159 EG), som tillades genom Europeiska enhetsakten (EGT L 169, 1987, s. 1), i vilka den ekonomiska och sociala sammanhållningen anges som ett oundgängligt komplement för att uppnå den gemensamma marknaden. Genom den så kallade Agenda 2000 har alla gällande struktur- och jordbruksåtgärder överförts till garantisektionen, med undantag för mål 1-regionerna.

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

enligt rådets förordning (EEG) nr 2081/93¹¹ (nedan kallad förordning nr 2052/88 i ändrad lydelse).

16. Denna reglering kompletteras genom rådets förordning (EEG) nr 4253/88,¹² vars bestämmelser i förevarande mål dock skall beaktas i den lydelse som följer av rådets förordning (EEG) nr 2082/93¹³ (nedan kallad förordning nr 4253/88 i ändrad lydelse).

17. Det beskrivna regelverket bekräftar att EUGFJ:s utvecklingssektion svarar för de åtgärder som vidtas för att nå målen i artikel 39.1 a i EG-fördraget (nu artikel 33 EG) och medverkar till att nå de primära målen nr 1 "[a]tt främja utvecklingen och den strukturella anpassningen av regioner som utvecklas långsammare" och nr 5 "[a]tt främja landsbygdens utveckling genom a) att påskynda anpassningen av jordbruksstrukturerna inom ramen för reformen av den gemensamma jordbrukspolitik, b) att underlätta landsbygdens utveckling och strukturanpassning".¹⁴

18. Utvecklingssektionen ansvarar särskilt för att stärka och omorganisera dessa strukturer, hjälpa till att kompensera effekterna av naturbetingade nackdelar, garantera omvandlingen av jordbruksproduktionen och uppmuntra utvecklingen av kompletterande aktiviteter för lantbrukare, som skall garanteras en rimlig levnadsstandard. Den skall även hjälpa till att utveckla landsbygdsområdenas sociala nätverk, skydda miljön och bevara landskapet. Den skall vidare bidra till tekniskt stöd och informationsverksamhet och ge stöd till undersökningar eller pilotprojekt för anpassningen av jordbruksstrukturen och främjandet av utvecklingen på gemenskapsnivå.¹⁵

19. Utvecklingssektionen har mycket mindre anslag än garantisektionen,¹⁶ även om frågan inte gäller dess begränsade andel av budgeten utan huruvida de resurser den förfogar över är tillräckliga för att lösa de problem som den ansvarar för.¹⁷

2. EUGFJ:s utvecklingssektions verksamhet

20. Utvecklingssektionen "kompletterar eller bidrar till motsvarande nationella åtgär-

11 — Förordning av den 20 juli 1993 (EGT L 193, s. 5).

12 — Rådets förordning (EEG) nr 4253/88 av den 19 december 1988 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 2052/88 om strukturfondernas uppgifter och effektivitet och om samordningen av deras verksamhet dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamhet (EGT L 374, s. 1).

13 — Förordning av den 20 juli 1993 (EGT L 193, s. 20; svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 30).

14 — Artikel 2.1 jämförd med artikel 1 i förordning nr 2052/88 i ändrad lydelse.

15 — Artikel 3.3 i förordning nr 2052/88 i ändrad lydelse.

16 — År 2001 motsvarade anslagen 6,7 procent av garantisektionen (källa: Europaparlamentet, faktablad, 4.1.6 finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitik: EUGFJ).

17 — Fernández del Hoyo, J.J., a.a., s. 172.

der”,¹⁸ som inte skall ”ersätta offentliga utgifter för strukturåtgärder eller motsvarande utgifter som täcks av medlemsstaten”.¹⁹ Åtgärderna skall fastställas ”i nära samarbete mellan kommissionen, berörd medlemsstat, de behöriga myndigheterna ... som utses av medlemsstaten på nationell, regional, lokal eller annan nivå” och ”omfatta förberedelsen och finansieringen liksom förhandsbedömningen, övervakningen och utvärderingen av verksamheterna” och genomföras ”i överensstämmelse med respektive parts institutionella, juridiska och finansiella befogenheter”.²⁰ Samarbetet mellan de olika parterna är således en grundpelare i systemet.²¹

att medlemsstaterna presenterar utvecklingsplaner för vart och ett av de prioriterade mål som fastställs av kommissionen.²² Med utgångspunkt från dessa utarbetar kommissionen, i samråd med de personer som utses av den nationella förvaltningen, ”ramar [...] för gemenskapsstödet” där målen, arbetsmetoderna och en översiktlig finansieringsplan anges.²³ Den nationella parten skall i enlighet med sistnämnda dokument redovisa planerade åtgärdsprogram med utgångspunkt från en rad principer som projekten skall följa för att få europastöd,²⁴ som till sitt belopp är beroende av vilken region och vilket arbete som berörs.²⁵

21. Gemenskapens resurser fördelas genom direkta och indirekta åtgärder. De första, som är av tidigast datum, sker genom att lån beviljas nationella eller regionala investeringsprojekt i medlemsstaterna, som godkänns i förväg av kommissionen. De senare, som är mycket olikartade, omfattar en mängd situationer och är den lämpligaste mekanismen i fråga om stora antal ansökningar med liten ekonomisk betydelse. Dessa godkänns av medlemsstaten själv.

23. Sedan godkännande erhållits verkställs betalningen av den nationella, regionala eller lokala myndigheten i form av förskott eller slutregleringar,²⁶ och ”[b]etalningarna skall göras till de slutliga stödmottagarna utan innehållande av belopp och utan dröjsmål som kan reducera det stödbelopp som de har rätt till”.²⁷

22. Tilldelningen sker genom ett förfarande som baseras på flerårsplaner och inleds med

18 — Artikel 4.1 i förordning nr 2052/88 i ändrad lydelse.

19 — Artikel 9 i förordning nr 4253/88 i ändrad lydelse.

20 — Artikel 4.1 i förordning nr 2052/88 i ändrad lydelse.

21 — Delgado De Miguel, J.F., *Derecho agrario de la Unión Europea*, Editorial Thebook, Oviedo, 1996, sidan 142 och följande sidor.

22 — Artiklarna 8.4 och 11 a.5 i förordning nr 2052/88 i ändrad lydelse och artiklarna 5–7 i förordning nr 4253/88 i ändrad lydelse.

23 — Artiklarna 8.5, 11 a.6 och 11 a.7 i förordning nr 2052/88 i ändrad lydelse och artiklarna 8–13 i förordning nr 4253/88 i ändrad lydelse.

24 — Artikel 14–16 i förordning nr 4253/88 i ändrad lydelse.

25 — Gemenskapens medverkan utformas enligt de kriterier som anges i artikel 13 i förordning nr 2052/88 i ändrad lydelse, kompletterad av artiklarna 17 och 18 i förordning nr 4253/88 i ändrad lydelse.

26 — Artikel 21.1 i förordning nr 4253/88 i ändrad lydelse.

27 — Artikel 21.3 andra stycket i förordning nr 4253/88 i ändrad lydelse.

24. Medlemsstaterna spelar således en framträdande roll i flera avseenden. För det första genom att de möjligheter som EUGFJ erbjuder utnyttjas bättre ju mer effektiv deras förvaltning är.²⁸ Således skall "[d]et organ som ansvarar för genomförandet av en åtgärd som vidtas med finansiellt stöd från gemenskapen ... se till att åtgärden offentliggörs på lämpligt sätt i syfte att ... uppmärksamma eventuella stödmottagare och handelsorganisationer på de möjligheter som erbjuds genom åtgärden".²⁹

25. För det andra vid den senare granskningen, eftersom de är skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att "reglbundet kontrollera att de verksamheter som finansieras av gemenskapen har genomförts korrekt", för "att förhindra överträdelser och vidta sanktioner mot sådana" och "återkräva medel som förlorats till följd av överträdelse eller försummelse".³⁰ Detta hindrar dock inte att kommissionens tjänstemän eller andra företrädare får utföra kontroller "på platsen, inklusive stickprovskontroller".³¹ Dessutom förutsätts ett ömsesidigt och omgående utbyte av "all relevant information om resultaten av de utförda kontrollerna".³²

28 — Utarbetandet och genomförandet av programmen kräver ibland en icke föraktlig teknisk och byråkratisk infrastruktur; Tió Saralegui, C., a.a., s. 384.

29 — Artikel 32.2 i förordning nr 4253/88 i ändrad lydelse.

30 — Artikel 23.1 i förordning nr 4253/88 i ändrad lydelse.

31 — Artikel 23.2 första stycket i förordning nr 4253/88 i ändrad lydelse.

32 — Artikel 23.2 fjärde stycket i förordning nr 4253/88 i ändrad lydelse. Kommissionen anser dock inte att denna skyldighet förelåg före år 2001.

3. Avslutande anmärkning

26. Rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna³³ ersatte från och med den 1 januari 2000 förordningarna nr 2052/88 och nr 4253/88.³⁴

27. Följaktligen

— regleras programperioden 1989/1993 av förordningarna nr 2052/88 och nr 4253/88 i deras ursprungliga lydelse,

— skall bestämmelserna i förordningarna nr 2052/88 och nr 4253/88 i ändrade lydelse beaktas i fråga om programperioden 1994/1999, som behandlas i förevarande mål, och avslutningsvis

— omfattas programperioden 2000/2006 av förordning nr 1260/1999.

33 — EGT L 161, s. 1. Den har ändrats genom rådets förordningar (EG) nr 1447/2001 av den 28 juni 2001 (EGT L 198, s. 1), (EG) nr 1105/2003 av den 26 maj 2003 (EGT L 158, s. 3) och (EG) nr 173/2005 av den 24 januari 2005 (EGT L 29, s. 3).

34 — Artikel 54 i förordning nr 1260/1999.

28. Utöver ovanstående påpekanden har EUGFJ:s utveckling visat att det är lämpligt att ge dess två grenar självständiga ansvarsområden, vilket kommissionen redan från början föreslog.

eller medel för offentlig delfinansiering inom program för landsbygdsutveckling oavkortat gå till stödmottagarna”.

29. Genom rådets förordning (EG) nr 1290/2005 av den 21 juni 2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken³⁵ upphävs förordning nr 25, förordning (EG) nr 723/97³⁶ och förordning nr 1258/1999³⁷ och EUGFJ ersätts med Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU), varav den första har till uppgift att finansiera marknadsåtgärder och den andra utvecklingsprogram.³⁸

B — *De portugisiska bestämmelserna*

1. IFADAP

30. I artikel 11 i den nya förordningen, som är tillämplig på de två fonderna, anges att "[o]m inte andra föreskrifter ges i gemenskapslagstiftningen, skall de betalningar som gäller finansiering enligt denna förordning

31. Lagdekret nr 414/93 av den 23 december³⁹ innehåller en stadga för IFADAP med bestämmelser om beteckning, karaktär, ordning och säte (kapitel I), befogenheter (kapitel II), organ (kapitel III), förvaltning av tillgångar och finansiell förvaltning (kapitel IV) och personal (kapitel V).

35 — EGT L 209, s. 1.

36 — Rådets förordning (EG) nr 723/97 av den 22 april 1997 om genomförande av medlemsstaternas åtgärdsprogram på området för kontroll av utgifterna för EUGFJ:s garantisektion (EGT L 108, s. 6).

37 — Rådets förordning (EG) nr 1258/1999 av den 17 maj 1999 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 160, s. 103).

38 — Artikel 2.1 EGFJ, som artiklarna 12–21 avser, finansierar de utgifter som redovisas i artikel 3 genom delad förvaltning med medlemsstaterna — i fråga om dem som anges i artikel 3.1 — eller central förvaltning — i fråga om dem som anges i artikel 3.2. EJFLU, som artiklarna 22–28 avser, finansierar gemenskapens andel av programmen i artikel 4. De två fonderna kan inom sina respektive områden svara för de åtgärder som redovisas i artikel 5.

32. I motiveringen anges att IFADAP inrättades år 1977 för att förvalta krediter till stöd för jordbruket, skogsbruket, boskapssektorn och fisket och organet är exklusiv motpart till EUGFJ:s utvecklingssektion.

39 — *Diário da República* I, serie A, nr 298 av den 23 december 1993, s. 7132.

33. I egenskap av offentligrättsligt organ har det självständig juridisk personlighet, är självständigt i fråga om administration och budget, har egna tillgångar⁴⁰ samt verkar under överinseende av jordbruksministern.⁴¹

iska finansiella institutioner, särskilt i samband med ansökningar om förskott, återbetalningar, avstämning och redovisning av konton,⁴⁴

34. Med undantag för i fråga om relationerna till tredje man, som lyder under civilrätten om IFADAP inte agerar "med stöd av myndighetsprivilegier", lyder organet under stadgans bestämmelser och i andra hand under bestämmelserna om offentliga företag.⁴²

— betala bidrag på nationell och gemenskapsnivå för att stödja program och projekt eller till räntor på lån som tagits i detta syfte⁴⁵ samt ombesörja presentation, beskattning och övervakning av dessa program och projekt,⁴⁶

35. IFADAP har till uppgift att främja jordbruk och fiske genom direkta eller indirekta ekonomiska stödssystem.⁴³ IFADAP skall särskilt

— delta i utvärderingen av åtgärder som vidtagits inom ramen för EUGFJ:s utvecklingssektion, och andra gemenskapsorgan, samt lämna kvantitativ och kvalitativ information om effektiviteten hos dessa åtgärder.⁴⁷

— garantera att stöd- och biståndssystem till jordbruket och fisket på gemenskaps- eller nationell nivå fungerar, medverka vid utformning och genomförande av godkända planer, tjänstgöra som exklusiv part gentemot EUGFJ:s utvecklingssektion och andra europe-

36. En av IFADAP:s inkomstkällor är avkastningen av försäljning av varor och tjänster.⁴⁸

40 — Artikel 1 i stadgan.

41 — Artikel 2 i stadgan.

42 — Artikel 3 i stadgan.

43 — Artikel 5.1 i stadgan.

44 — Artikel 5.2 b i stadgan.

45 — Artikel 5.2 d i stadgan.

46 — Artikel 5.2 e i stadgan.

47 — Artikel 5.2 f i stadgan.

48 — Artikel 20.1 b i stadgan.

2. Avgiften

37. Den portugisiska finansministern och ministern för jordbruk, landsbygdens utveckling och fiske undertecknade den 28 maj 1996 en gemensam skrivelse⁴⁹ enligt vilken IFADAP, med stöd av artikel 5.2 a och artikel 20.1 b i stadgan gavs tillstånd att ta ut en "remuneratorisk avgift" på högst 0,9 procent av totalbeloppet för de projekt som IFADAP behandlar eller 0,45 procent om de inte inbegriper analys- eller beslutsåtgärder.

40. I en skrivelse av den 20 januari 1999 medgav den anmodade staten i fråga om perioden mellan den 3 augusti 1993 och den 31 december 1994 att avgifterna var felaktiga och accepterade att återbetala dem.

41. Från sistnämnda datum tillämpas ett system som innebär att stöden utbetalas i sin helhet genom ett förfarande som fastställs i den gemensamma skrivelsen av år 1996, men IFADAP gavs rätt att ta ut vissa avgifter som ersättning för sina tjänster.

III — Bakgrund och det administrativa förfarandet

38. Vid kontroller som genomfördes år 1993 konstaterade kommissionen att mottagare av stöd från EUGFJ:s utvecklingssektion enligt avtal var skyldiga att betala 1,5 procent av det budgeterade beloppet till IFADAP.

42. Man slutade ta ut dessa avgifter år 1999, samtidigt som det nationella stödprogrammet för modernisering av jordbruk och skogar avslutades och förordning nr 1260/1999 trädde i kraft.

39. Den meddelade då de portugisiska myndigheterna att avgifterna stred mot gemenskapsrätten och anmodade dem att avskaffa dessa och återbetala felaktigt uttagna belopp.

43. Kommissionen ifrågasatte om det system som tillämpades åren 1995 till 1999 var förenligt med gemenskapsrätten och genomförde ett inspektionsbesök i landet den 9–17 mars 2000. De uppgifter som inhämtades visade att den berörde tillsammans med tilldelningsavtalet erhöll en blankett om godtagande av att dennes konto skulle belastas med ett belopp motsvarande avgiften för "tjänster tillhandahållna av IFADAP i samband med det berörda avtalet". Det

⁴⁹ — *Diário da República* II, nr 136 av den 14 juni 1996, s. 7871.

faktum att inbetalningen var frivillig och fakultativ till sin karaktär framkom, som det föreföll, vid organets muntliga kontakter med de enskilda.

skapens strukturfonder med föreskrifter om betalning av avgifter som varken är frivilliga eller fakultativa och som inte utgör en ersättning för tjänster, utan uppgifter som normalt ankommer på staten. Kommissionen har även yrkat att svaranden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

44. Den 25 juli 2001 skickade kommissionen en formell underrättelse i vilken den förklarade att den ordning som införts den 1 januari 1995 innebar ett obligatoriskt uttag av avgifter som inte hade karaktären av ersättning för tjänster riktade till stödmottagarna och som liknade de avgifter som tillämpats tidigare.

47. I svaromålet som inkom den 30 april samma år yrkas att talan skall ogillas såsom ogrundad och att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

45. Svaret övertygade inte kommissionen, som den 13 november 2002 avgav ett motiverat yttrande, innan den väckte talan om fördragsbrott vid domstolen enligt artikel 226 EG.

48. Efter repliken och dupliken avslutades den skriftliga delen av förfarandet.

IV — Förfarandet vid domstolen

46. I ansökan som inkom till domstolens kansli den 20 februari 2004 yrkade kommissionen att domstolen skall fastställa att den portugisiska regeringen har åsidosatt sina skyldigheter enligt förordning nr 4253/88 och artikel 10 EG genom att tillåta IFADAP att införa och vidmakthålla ett system för beviljande av ekonomiskt stöd från gemen-

49. Muntlig förhandling, vid vilken båda parter deltog, hölls den 12 januari 2006 på den svarande regeringens begäran.

V — Bedömning av talan om fördragsbrott

52. Av det sätt på vilket talan har avgränsats framgår att den avser medlemsstatens sätt att förvalta vissa stöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken under perioden 1995/1999.

A — Redogörelse för frågeställningen

53. En ingående prövning förutsätter dock att frågans kärna avgränsas i två avseenden.

50. Kommissionen anser att Portugal har åsidosatt gemenskapsrätten genom att systematiskt reducera de belopp som beviljas av EUGFJ:s utvecklingssektion och kräva att mottagarna skall betala vissa belopp till det organ som ansvarar för förvaltningen av lånen. Detta system strider mot det krav på fullständig betalning som anges i samtliga bestämmelser om strukturfondernas verksamhet och som följer av artikel 21.3 i förordning nr 4253/88 i ändrad lydelse och även mot principen om lojalt samarbete i artikel 10 EG.

54. Å ena sidan anges i rådets förordningar hur stöden skall handläggas från gemenskapens sida, och härvidlag föreskrivs ett samarbete mellan tre parter: kommissionen, medlemsstaten och de myndigheter eller organ som denna utser.

51. Republiken Portugal anser att den avgift som IFADAP tar ut för utförda tjänster är välavvägd och proportionell samt förenlig med gemenskapsrätten och att den inte påverkar gemenskapsstödet. Den delar inte kommissionens uppfattning om den rättspraxis som åberopats, och har gjort gällande att den åsidosätter subsidiaritetsprincipen i artikel 5 EG andra stycket, jämförd med samarbetsprincipen i artikel 4 i förordning nr 2052/88 i ändrad lydelse.

55. Det innebär att man inte kan ifrågasätta IFADAP:s rättsliga ordning, befogenheter, organisation och grund, annat än i den mån utbetalningarna från gemenskapen berörs.

56. Å andra sidan finns välbekanta skillnader mellan EUGFJ:s sektioner, som sysslar med skilda områden: marknaderna respektive jordbruksstrukturen. De två grenarnas särdrag är dock sekundära i förhållande till den

gemensamma omständigheten att båda får medel via gemenskapens budget och därefter bekostar de åtgärder som hör till deras områden.

57. Därför krävs klargöranden i en rad avseenden: är den allmänna regeln att stödet från EUGFJ:s utvecklingssektion skall utbetalas i sin helhet till de berörda; vad har hänt i Portugal under den tid avgiften till IFADAP tillämpats, och kan, för det fall att en felaktig minskning av stödbeloppen förekommit, detta berättigas.

B — Principen att gemenskapsstöd skall utbetalas i sin helhet

58. Bedömningen av stödens särdrag, lagstiftning och rättspraxis bekräftar att medel från EUGFJ:s utvecklingssektion, om inte annat uttryckligen anges skall betalas "oavkortat".

1. Stödets syfte och särdrag

59. Gemenskapens åtgärder kompletterar medlemsstaternas, som alltjämt skall vidta

de åtgärder som är av sådan art att de ankommer på dem. I detta avseende delar jag den portugisiska regeringens uppfattning att gemenskapsmedlen har karaktären av ett "tillägg" till de medel som medlemsstaten själv bidrar med. Jag anser dock inte att denna egenskap utesluter att de betalas i sin helhet. Båda dessa omständigheter är för handen och de motsäger inte varandra eftersom de innehållsmässigt skiljer sig åt.

60. Om man godtar att de nationella myndigheterna, direkt eller indirekt, ändrar slutbeloppet av det stöd som gemenskapen beviljar skulle systemet äventyras och inte längre vara enhetligt, eftersom alla länder skulle ha möjlighet att ta ut belopp baserade på en godtyckligt fastställd procentsats, vilken inte alltid skulle sammanfalla.

61. Det skulle även medföra diskriminering, i första hand mellan medlemsstaterna eftersom de som har flest stödberättigade projekt transversellt skulle få mer medel från gemenskapen via en kanal som är avsedd att täcka andra angelägenheter, vilket skulle skapa ojämlikhet beroende på den avgiftssats som tillämpas.⁵⁰ I andra hand skulle det leda till diskriminering mellan stödmottagarna eftersom skillnaden i fråga om den avgift som tas ut skulle speglas i det beviljade

⁵⁰ — De olika ländernas särdrag beaktas vid utarbetandet och godkännandet av fleråriga program och utvecklingsåtgärder.

beloppet på så sätt att vissa mottagare, under identiska förhållanden, skulle få mer stöd, både i samma land och i andra, vilket endast skulle var godtagbart om det föreligger en berättigad särskild befogenhet i detta avseende.

betalningarna göras "utan innehållande av belopp".

62. Även stödets ursprung talar i samma riktning. Således föreskrevs i artikel 2 i 1977 års budgetförordning⁵¹ att budgetanslagen måste användas i enlighet med principerna om sund ekonomisk förvaltning och effektivitet. Den sistnämnda kräver just ett bättre förhållande mellan de resurser som används och resultatet,⁵² vilket uppnås om stödmottagarna kan förfoga över det beviljade beloppet i dess helhet utan att någon del avdelas för att täcka andra poster; om det, ännu en gång, inte förhåller sig så att lagstiftaren uttryckligen godtagit detta.

64. Här hänvisas inte, som i förordning nr 1290/2005,⁵³ till en "oavkortad" betalning, men detta kan inte leda till slutsatsen att det är fråga om motsatta begrepp, eftersom de formuleringar som används uttrycker samma tanke.

65. Den svarande medlemsstatens agerande stöder den tesen, eftersom avgiften inte togs ut under programperioden 2000/2006 då förordning nr 1260/1999 var gällande, vars artikel 32.1 sista meningen har en liknande lydelse som den förstnämnda.⁵⁴

66. Andra hänvisningar till att betalningen skall vara "oavkortad" förekommer i bestämmelserna om EUGFJ:s utvecklingssektion, däribland i vissa av tidigare datum än förordning nr 4253/88 i ändrad lydelse.⁵⁵

2. Bestämmelserna

63. Enligt artikel 21.3 andra stycket i förordning nr 4253/88 i ändrad lydelse skall

51 — Budgetförordning av den 21 december 1977 för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 356, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 4, s. 3).

52 — Artiklarna 3 och 27 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 248, s. 1), som ersätter 1977 års budgetförordning. Enligt artikel 155.1 skall dessa bestämmelser tillämpas på strukturfondernas utgifter.

53 — Artikel 11 i förordning nr 1290/2005.

54 — "Den utbetalande myndigheten skall försäkra sig om att de slutliga stödmottagarna snarast möjligt får hela sitt bidrag från fonderna. Inget avdrag, innehållande eller uttag av ytterligare särskilda avgifter som minskar beloppen får göras."

55 — Exempelvis artikel 30 a i rådets förordning (EEG) nr 805/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött (EGT L 148, s. 24; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 63), som lades till genom rådets förordning (EEG) nr 2066/92 av den 30 juni 1992 (EGT L 215, s. 49; svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 193), enligt vilken "[d]e belopp som skall betalas i enlighet med denna förordning skall betalas i sin helhet till de bidragsberättigade". På liknande sätt föreskrivs i artikel 15.3 i rådets förordning (EEG) nr 1765/92 av den 30 juni 1992 om upprättande av ett stödssystem för producenter av vissa jordbruksgrödor (EGT L 181, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 20), att "[d]e betalningar som anges i denna förordning skall utbetalas till stödmottagaren fullt ut".

67. Även om EUGFJ:s två grenar är helt åtskilda, kommer de från samma källa: gemenskapens budget. Det faktum att medlen har samma ursprung förutsätter ett likartat system för betalningarna, med regler som den om överensstämmelse mellan beviljat och mottaget belopp.

3. Rättspraxis

68. Domstolen har vid flera tillfällen behandlat frågan om den "oavkortade" betalningen av stöd från EUGFJ:s garantisektion med argument som, mot bakgrund av att medlen har samma ursprung, utan svårigheter kan överföras på utvecklingssektionen, som domstolen inte behandlat.

69. I domen i målet *Jensen och Korn- og Foderstofkompagniet*⁵⁶ prövade domstolen ett fall där de danska myndigheterna avräknade nationella skatteskulder från gemenskapsstöd,⁵⁷ men den avräkningen medförde inte en minskning av stöden.⁵⁸ Det är vidare av intresse att även om en långtgående intern självständighet i fråga om förvaltningen av de belopp som beviljats av gemenskapen till-

erkändes, så påpekade domstolen att det finns en gräns, nämligen respekten för "kravet på enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten för att undvika olika behandling av näringsidkare".⁵⁹

70. Detta bekräftades i domen i målet *Kellinghusen och Ketelsen*,⁶⁰ angående förordning nr 805/68 och förordning nr 1765/92,⁶¹ där problemen visserligen gällde ansökningsavgifter.⁶² I förevarande talan om fördragsbrott bör ett antal aspekter rörande rättspraxis framhållas: att, för det första, tillerkänna medlemsstaterna möjligheten att minska stödet genom att ta ut förvaltningsavgifter skulle medföra ojämlikhet mellan såväl jordbrukare i en och samma medlemsstat som jordbrukare från olika medlemsstater, vilket skulle strida mot kravet på enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten;⁶³ för det andra skiljer sig situationen från den i domen i målet *Denkavit Futtermittel*,⁶⁴ som gällde förordning (EEG) nr 1725/79,⁶⁵ vilken inte innehöll något stadgande om att stödet skall utgå i sin

56 — Dom av den 19 maj 1998 i mål C-132/95 (REG 1998, s. I-2975).

57 — Bent Jensen underrättades om att stödbeloppet på 33 563 DKR skulle tas i anspråk för en mervärdesskatteskuld. Korn- og Foderstofkompagniet erhölet heller inget stöd på grund av de skulder som Jens Anker Stenholt, som cederat stödet, hade gentemot staten.

58 — Punkt 61 i domen i målet *Jensen och Korn- og Foderstofkompagniet*.

59 — Punkt 49 i samma dom, med hänvisning till dom av den 21 september 1983 i de förenade målen 205/82–215/82, *Deutsche Milchkontor m.fl.* (REG 1983, s. 2633; svensk specialutgåva, volym VII, s. 233).

60 — Dom av den 22 oktober 1998 i de förenade målen C-36/97 och C-37/97 (REG 1998, s. I-6337).

61 — Se ovan fotnot 55.

62 — Hilmar Kellinghusen påfördes 788 DEM och Ernst-Detlef Ketelsen 214 DEM.

63 — Punkt 20 i domen i målet *Kellinghusen och Ketelsen*.

64 — Dom av den 15 september 1982 i mål 233/81 (REG 1982, s. 2933).

65 — Kommissionens förordning (EEG) nr 1725/79 av den 26 juli 1979 om bestämmelserna om beviljande av stöd för skummjölk som bearbetas till foderblandningar och skummjölkpulver avsett som kalvfoder (EGT L 199, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 11, s. 44).

helhet, vilket inte heller var fallet i de tidigare nämnda förordningarna, eller förbud mot krav på ersättning för kontrollerna;⁶⁶ slutligen bör noteras att det inte är möjligt att tolka bestämmelser om att betalningen skall utgå i sin helhet mot bakgrund av förordningar som inte innehåller sådana föreskrifter.⁶⁷

situation än den som är för handen i förevarande mål, närmare bestämt inverkan på den gemensamma jordbrukspolitiken av en tillfällig höjning av fastighetsskatten i Danmark, som stred mot EG-fördraget i den mån den hindrade de mekanismer som införts inom ramen för de gemensamma marknadsorganisationerna från att fungera, antingen på grund av dess inverkan på prisbildningen eller på grund av den ändring av jordbruksföretagens struktur som den skulle kunna leda till.

71. Dessa tre uttalanden ansluter till domen i målet Grekland mot kommissionen⁶⁸ i vilken underkännandet av den rättspraxis som följer av domen i målet Denkavit Futtermittel utvidgades till domen i målet Bussone,⁶⁹ i vilken det godtagits att medlemsstaterna ställer krav på vissa motprestationer för att utbetala belopp, dock med utgångspunkt från att det saknades föreskrifter om hur kostnaderna för kontrollerna skulle bekostas.⁷⁰

C — Minskningen av gemenskapsstödet belopp i Portugal

1. Förekomsten av en minskning

72. Domen i målet Samvirkende Danske Landboforeninger;⁷¹ som den portugisiska regeringen, liksom de två sistnämnda, åberopat till stöd för sin ståndpunkt, är inte heller den relevant. Den gäller nämligen en annan

73. Enligt artikel 21.3 andra stycket i förordning nr 4253/88 i ändrad lydelse skall gemenskapsstöd i sin helhet utbetalas till mottagarna, vilket innebär att avdrag är förbjudna i samband med betalningarna. Förbudet mot avdrag måste anses omfatta alla avgifter som direkt och ouppslösligt sammanhänger med de utbetalda beloppen.⁷²

66 — Punkterna 22 och 23 i domen i det ovannämnda målet Kellinghusen och Ketelsen.

67 — Punkt 27 i samma dom.

68 — Dom av den 11 januari 2001 i mål C-247/98 (REG 2001, s. I-1).

69 — Dom av den 30 november 1978 i mål 31/78 (REG 1978, s. 2429).

70 — Kommissionens förordning (EEG) nr 95/69 av den 17 januari 1969 om genomförande av förordning (EEG) nr 1619/68 om handelsnormer för ägg (EGT L 13, s. 13) och rådets förordning (EEG) nr 2772/75 av den 29 oktober 1975 om vissa handelsnormer för ägg (EGT L 282, s. 56) saknade sådana föreskrifter. Se punkt 28 i domen i det ovannämnda målet Grekland mot kommissionen.

71 — Dom av den 26 oktober 1983 i mål 297/82 (REG 1983, s. 3299; svensk specialutgåva, volym 7, s. 331).

72 — Denna ståndpunkt förordades av generaladvokaten Jacobs i punkt 13 i förslaget till avgörande inför domen i det ovannämnda målet Kellinghusen och Ketelsen.

74. Detta bör vara utgångspunkten för granskningen av situationen i Portugal.

75. Enligt den svarande regeringen innebär den omständigheten att avgiften beräknas med utgångspunkt från den totala budgeten inte att den berörde betalar med europastöd, vilket uppbärs i sin helhet. Bidraget från EUGFJ:s utvecklingssektion uppgår nämligen i allmänhet till 75–85 procent av projektets totalbelopp och staten bidrar med resterande del på mellan 15 och 25 procent, och således föreligger inget åsidosättande av nämnda bestämmelse.

76. Detta argument skall underkännas eftersom hela avgiften inte kan hänföras till en av de två finansieringskällorna.⁷³

77. Om avgifterna till IFADAP till sitt belopp fastställs med utgångspunkt från den slutliga kostnaden, påverkar det proportionellt och utan undantag de penningbelopp som är avsedda att täcka denna. I fråga om, exempelvis, en åtgärd värderad till 100 enheter, där staten bidrar med 20 och gemenskapen med 80, visar en enkel proportionalitetsberäkning att av de 0,9 som tas ut bidrar staten med 0,18 och gemenskapen med 0,72, vilket är den andel som dess bidrag minskas med.

73 — Vilket sker i punkt 97 i svaromålet, på så sätt att det endast för det fall att avgiften överskred 15 — eller 25 — procent av projektets värde skulle föreligga en minskning av stödet från strukturfonderna.

78. Det är således en konstruktion att påstå att den enskilde erhåller hela det beviljade beloppet, eftersom sagda avgift skall dras av, vilket föranleder en granskning av systemets tillämpning.

2. Systemets funktionssätt

79. Enligt kommissionen tilldelas sökanden, efter vederbörlig handläggning, avtalet om tilldelning av stöd tillsammans med en blankett som skall returneras inom sextio dagar. På denna medger mottagaren att hans konto belastas med ett avgiftsbelopp som faktureras av IFADAP för tillhandahållna tjänster, men utan specifikation av dessa tjänster eller uppgift om betalningens föregivet frivilliga karaktär. Dessa omständigheter framgick vid det inspektionsbesök som kommissionens tjänstemän genomförde den 9–13 mars 2000 i samarbete med nämnda organ.

80. Den portugisiska regeringen har med hänvisning till bevisbördeprincipen tillbakavisat kommissionens konstateranden och betecknat dem som antaganden samt avvisat de slutsatser som dragits av dessa konstateranden.

81. Av fast rättspraxis följer att det i mål om fördragsbrott åligger kommissionen att bevisa det påstådda fördragsbrottet och förse domstolen med de uppgifter som denna behöver och att det inte är tillräckligt att stödja sig på en presumtion.⁷⁴

82. Utan att tillgripa förenklade tolkningar tillåter presumptionen att man genom en intellektuell process som utgår från allmänmänskliga kriterier och grundas på en förnuftsaserad logik, allmängiltiga synsätt och erfarenheter kommer fram till ståndpunkten att vissa bestämda omständigheter är styrkta genom fragmentariska uppgifter.

83. Även om ingen av parterna har ingett kopior av de handlingar som tillställs mottagarna och inspektionsrapporten inte bifogades förrän med repliken — en fråga till vilken jag återkommer — föreligger i förevarande mål tillräckliga bevis för att det tillvägagångssätt som beskrivits av kommissionen inte skall betvivlas.

84. I rapporten redovisas villkoren för inspektionen, den metod som användes och

de åtgärder som vidtogs. De stödmottagare som besöktes identifieras — de är tjugosex till antalet — liksom de godkända projekten — trettiofva — med uppgift om registreringsnummer och tidpunkt för godkännande samt investeringsbelopp, andel bekostad av staten respektive gemenskapen och det berörda avgiftsbeloppet.⁷⁵

85. Vidare återges stödmottagarnas uttalanden om IFADAP:s tjänster, före och efter tilldelningen, och angående avgiftens frivilliga eller fakultativa karaktär. I detta avseende är de intervjuade i huvudsak samstämmiga i sin beskrivning av det nationella organets agerande. Denna beskrivning överensstämmer med den som redovisas i ansökan och det skall därför anses styrkt att systemet fungerar på det sätt som kommissionen angett.

86. Den portugisiska versionen av händelseförloppet, enligt vilket avgiften är av fakultativ karaktär, saknar helt stöd i fakta.

87. Det faktum att rapporten ingavs tillsammans med repliken kan med fog kritiserats, eftersom rapporten, på grund av att den inte var tillgänglig, inte var känd i detalj och dess innehåll hade inte delgetts den berörda staten. Dessa omständigheter inskränker

74 — Se, bland annat, dom av den 25 maj 1982 i mål 96/81, kommissionen mot Nederländerna (REG 1982, s. 1791), punkt 6, av den 26 juni 2003 i mål C-404/00, kommissionen mot Spanien (REG 2003, s. I-6695), punkt 26, och av den 6 november 2003 i mål C-434/01, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 2003, s. I-13239), punkt 21.

75 — I de fall projekten godkändes före den 1 januari 1995 återbetalade det nationella organet beloppen.

dock inte rätten till försvar eftersom ansökan innehåller en konkret sammanfattning av dokumentet⁷⁶ som diskuterades i vederbörlig ordning.⁷⁷ IFADAP:s deltagande i det förberedande möte som hölls i Lissabon den 9 mars 2000 och vid besöken bör också nämnas.⁷⁸

88. En annan invändning som framförts av svaranden avser det knappa antal intervjuer som genomfördes, vilket inte förefaller kunna kritiserats. Större fullständighet skulle innebära stora praktiska svårigheter; dessutom används uttrycket "stickprovskontroller" i förordning nr 4253/88 i ändrad lydelse.⁷⁹

89. Beteckningen "avgift" antyder en obligatorisk karaktär och föreskrifterna i den gemensamma skrivelsen av år 1996 ger inte stöd för antagandet att det är frivilligt att erlägga avgiften sedan den fastställts.⁸⁰

76 — Punkterna 28, 58 och 59 i ansökan. Rapportens slutsatser redovisas uttryckligen i punkterna 56 och 57.

77 — I punkterna 61–73 i svaromålet kommenteras nämnda inspektion och olika aspekter av undersökningarna kritiserats.

78 — Förteckningen över det nationella organets representanter vid dessa återfinns i bilaga I till rapporten.

79 — Artikel 23.2 första stycket i förordning nr 4253/88 i ändrad lydelse. En stickprovskontroll består i en undersökning av inställningen hos en grupp i en viss fråga, som sker genom intervjuer som genomförs i små urval som bedöms vara representativa för det kollektiv som de tillhör.

80 — Det är förvånande att svaranden inte presenterat vittnesmål från någon sökande som avböjt att betala avgiften eller uppgifter från IFADAP om beslutade avgifter som inte erlagts. Det är inte, såsom dess representant föreföll tolka saken vid förhandlingen, fråga om att bevisa sin "oskuld", utan om att visa att kommissionens påståenden är felaktiga i den mening som avses i dom av den 21 januari 1999 i mål C-54/95, Tyskland mot kommissionen (REG 1999, s. I-35), punkt 35, av den 6 mars 2001 i mål C-278/98, Nederländerna mot kommissionen (REG 2001, s. I-1501), punkt 41, och av den 24 februari 2005 i mål C-300/02, Grekland mot kommissionen (REG 2005, s. I-1341), punkt 36.

90. Slutligen motsäger den uppgivna frivilligheten syftet att ersätta de tjänster som tillhandahålls av IFADAP. Om man godtog att avgiften är frivillig skulle det nämligen innebära att kostnaden för de tillhandahållna tjänsterna endast läggs på dem som betalar. Om man vidare godtar att avgiften är en motprestation — "en remuneratorisk avgift" — skulle beloppet beräknas med utgångspunkt från den erbjudna hjälpen, inte på grundval av två fasta procentsatser som endast utgår från projektets belopp.⁸¹

D — *Förekomsten av ett berättigande*

91. Det system som inrättats av Republiken Portugal inom vars ram gemenskapens strukturstöd inte i sin helhet tillfaller stödmottagarna strider mot artikel 21.3 andra stycket i förordning nr 4253/88 i ändrad lydelse. Det skall således prövas om detta kan berättigas.

92. Jag bör inledningsvis påminna om att det av rättspraxis, som jag nämnt, följer att

81 — Domstolen har vid flera tillfällen slagit fast att remuneratoriska avgifter inom skatteområdet skall beräknas på grundval av kostnaden för åtgärder som avses (bland annat dom av den 2 december 1997 i mål C-188/95, Fantask m.fl. (REG 1997, s. I-6783), av den 26 september 2000 i mål C-134/99, IGI (REG 2000, s. I-7717), och av den 21 juni 2001 i mål C-206/99, SONAE (REG 2001, s. I-4679)).

undantag från regeln att stödet skall utbetalas i sin helhet uttryckligen skall anges i de tillämpliga bestämmelserna.⁸²

93. De gemenskapsrättsliga bestämmelser som är tillämpliga i förevarande mål innehåller inget undantag. Den svarande medlemsstaten har dock motiverat avgiften med att den syftar till att ersätta IFADAP för utförda, och specificerade, tjänster, varvid skillnad görs beroende på om åtgärderna vidtogs före eller efter stödets beviljande. Den har även framhållit betydelsen av dessa åtgärder⁸³ som omfattas av civilrätten, eftersom organet utför dem som vilken annan aktör som helst inom sektorn.⁸⁴

94. Detta påstående är artificiellt och ologiskt. För det första diskuteras inte IFADAP:s uppgifter. Inte heller skall en avgränsning göras mellan de uppgifter som IFADAP fullgör som företrädare för EUGFJ:s utvecklingssektion och de som IFADAP fullgör i egenskap av enskild. Om de berörda inte erhåller hela det belopp som beviljats av gemenskapen saknar det nämligen betydelse om det belopp som dras av utgör ersättning för administrativa kostnader eller för tekniskt stöd.

95. För det andra har jag redan påpekat att det är ologiskt att anse att avgiften samtidigt är av ersättningskaraktär och frivillig, eftersom möjligheten att avstå från att betala den stämmer illa med syftet att utgöra en ersättning för hjälp som tillhandahålls inom ramen för ett system med fri konkurrens.

96. Strukturfondernas syfte berättigar i alla händelser de nationella myndigheternas intresse av att dess medborgare erhåller stöd i så många fall som möjligt, eftersom detta gynnar landet.⁸⁵ Denna omständighet och gemenskapsstödens kompletterande karaktär innebär ett arbete som medlemsstaterna måste utföra själva och en större administrativ effektivitet innebär normalt större kostnader vilket, om inte annat föreskrivs, inte skall återverka om den som bidrar med den andra delen av stöden.

E — Principerna om lojalt samarbete och subsidiaritet

97. Kommissionen har till stöd för sitt argument hänvisat till principen om lojalt samarbete, medan Portugal stöder sig på subsidiaritetsprincipen.

82 — Domarna i målen Kellinghusen och Ketelsen och Grekland mot kommissionen samt, omvänt, domen i målet Denkavit och Bussone, som samtliga kommenterats ovan.

83 — I punkt 25 i svaromålet anges att omkring 90 procent av projekten inte skulle klara sig genom de inledande skedena utan teknisk rådgivning.

84 — Artikel 3.2 och artikel 20.1 b i stadgan för IFADAP.

85 — Vilket i sin tur återverkar på gemenskapen som kan uppnå de mål som åsyftas med denna typ av stöd.

1. Lojalt samarbete

98. I artikel 10 EG stadgas principen om lojalt samarbete, enligt vilken medlemsstaterna skall vidta "alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av detta fördrag eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner ...".

99. Avgiftens återverkning på gemenskapsstödet strider mot detta påbud genom att stödmottagarna förhindras från att erhålla stödet utan innehållande av belopp, såsom föreskrivs i förordning nr 4253/88 i ändrad lydelse, vars åsidosättande gör det överflödigt att uttryckligen nämna det mest allmänna i nämnda princip.

2. Subsidiariteten

100. I artikel 5 andra stycket EG kommer denna princip till uttryck i den skrivna rätten och den inskränks till de områden där gemenskapen inte är ensam behörig.⁸⁶

⁸⁶ — Detta upprepas i punkt 3 i det protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna som fogats till Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

101. Den svarande medlemsstaten har åberopat den jämförd med artikel 4.1 i förordning nr 2052/88 i ändrad lydelse, enligt vilken ett "samarbete" mellan kommissionen, berörd medlemsstat och de behöriga myndigheterna föreskrivs mot bakgrund av att åtgärderna sker parallellt med de nationella åtgärderna. Den har i detta avseende gjort gällande att de tjänster som utförs av IFADAP eller ersättningen för dessa inte kan ifrågasättas, eftersom de så korrekt och effektivt som möjligt bidrar till att ge tillgång till de program som EUGFJ:s utvecklingssektion svarar för.

102. Det förefaller dock uppenbart att förordningarna nr 2052/88 och nr 4253/88, samt ändringarna i dessa, antogs med iakttagande av gränserna för kommissionens befogenheter och det är inte möjligt att uppnå det eftersträlvade målet, nämligen att garantera enhetlighet i systemet för strukturstöd genom nationella åtgärder som de som är i fråga i förevarande mål, eftersom de ger upphov till olika behandling.

103. Bestämmelsen om fullständig betalning avser vidare den andel som härrör från en av de parter som är skyldig att samarbeta och som har full frihet att ställa villkor för sitt bidrag.

104. Tilläggas skall slutligen att subsidiaritetsprincipen inte på något sätt återspeglas i den arbetsfördelning som föreskrivs i fråga om strukturstöden och, följaktligen, i fråga om det nationella organets verksamhet.

VI — Rättegångskostnader

rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom kommissionens talan skall bifallas och denna har yrkat att Republiken Portugal skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, skall så ske.

105. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta

VII — Förslag till avgörande

106. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen skall

- 1) fastställa att Republiken Portugal har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 21.3 andra stycket i rådets förordning (EEG) nr 4253/88 av den 19 december 1988 om tillämpningsföreskrifter för förordning nr 2052/88 om samordningen av de olika strukturfondernas verksamheter dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamheter, i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2082/93 av den 20 juli 1993, genom att införa och vidmakthålla ett förfarande för beviljande av stöd från utvecklingssektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket som på ett oberättigat sätt minskar gemenskapsstödet.
- 2) Förplikta Republiken Portugal att ersätta rättegångskostnaderna.