



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Agneta Lindberg

Decentraliserad förvaltning av EG:s
finanser

- med särskild inriktning på återkrav av felaktigt utbetalda jordbruksstöd

Examensarbete
20 poäng

Handledare
Hans-Heinrich Vogel

Ämnesområde
Europeisk förvaltningsrätt

Vårterminen 2001

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Ämnet	4
1.2 Målsättning och syfte	4
1.3 Metod och material	5
1.4 Avgränsningar	6
1.5 Disposition	6
2 EU:S BUDGET OCH FINANSER I STORA DRAG	8
2.1 Allmän översikt	8
2.2 Inkomster – EU:s finansiering	10
2.3 Utgifter	11
2.4 Bedrägerier och oegentligheter	13
3 GENOMFÖRANDE AV BUDGETEN	17
3.1 Kommissionens roll	17
3.2 Samarbete och kontroll	19
3.3 Medlemsstaternas ansvar	20
4 SKRIVEN RÄTT	23
4.1 Jordbruksutgifter	23
4.1.1 Allmänt om systemet – Rådets förordning (EG) nr 1258/1999	23
4.1.2 Återkrav av felaktigt utbetalda jordbruksstöd	25
4.2 Inkomster – de traditionella egna medlen	26
4.2.1 Allmänt om systemet	26
4.2.2 Återbetalning av tullar och avgifter som uppburits i strid med gemenskapsregler	28
4.2.3 Uppbörd i efterhand	29

4.3 Sammanfattande kommentar	30
5 ALLMÄNNA RÄTTSPRINCIPER	31
5.1 Allmänt	31
5.2 Likabehandlingsprincipen	32
5.2.1 Begrepp och tillämpningsområde	32
5.2.2 Likabehandlingsprincipen och decentraliserad förvaltning	35
5.2.3 Ofullständig tillämpning av en rättsakt	37
5.2.3.1 Vägran att implementera	37
5.2.3.2 Förseningar i genomförande och tillämpning	37
5.2.4 Slutkommentar – om enhetlighet, effektivitet och nationella regler	38
5.3 Proportionalitetsprincipen	41
5.3.1 Begrepp och tillämpningsområde	41
5.3.2 Praktisk tillämpning	43
5.3.2.1 Depositioner	43
5.3.2.2 Återkrav av felaktigt utbetalda stöd	45
5.3.3 Slutkommentar	46
5.4 Rättssäkerhetsprincipen	46
5.4.1 Begrepp	46
5.4.2 Praktisk tillämpning	48
5.4.2.1 Återkrav av felaktigt utbetalda stöd	48
5.4.2.2 Uppbörd i efterhand	49
5.4.2.3 Återbetalning av tullar och avgifter som uppburits i strid med gemenskapslagstiftningen	50
5.4.3 Slutkommentar	50
6 KONSEKVENSER FÖR MEDLEMSSTATEN	51
6.1 Jordbruksavgifter – “avslut av räkenskaper”	51
6.1.1 Ogiltigförklarande av utgifter	51
6.1.2 Förfarandet	52
6.1.3 Bevisbördan	53
6.1.4 Belle-rapporten	54
6.2 Uppbörd av de traditionella medlen	54
7 SAMMANFATTANDE ANALYS	56
LITTERATURFÖRTECKNING	59
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	63

Sammanfattning

När EU:s budget är antagen ligger det övergripande ansvaret på kommissionen att se till att den genomförs i överensstämmelse med principen om god ekonomisk förvaltning. Eftersom gemenskapen inte förfogar över egen tull- och skattemyndighet och för övrigt inte har möjligheter eller resurser att administrera och förvalta den övervägande delen av budgeten sker det genom medlemsstaternas nationella organ. Kommissionens roll begränsas därför i praktiken till att huvudsakligen kontrollera den ekonomiska administrationen i den decentraliserade förvaltningen samt att samarbeta med medlemsstaten när tveksamheter uppstår. Medlemsstaten har ett ansvar för att strikt tillämpa gemenskapsbestämmelser som innebär att en förmån ges eller en skyldighet åläggs den enskilda individen samt skall därtill också beakta och i förekommande fall tillämpa gemenskapsrättens allmänna principer. Det finns dock inte något övergripande regelverk av allmänna förvaltningsrättsliga regler. Sådana regler finns visserligen i specialreglering, men är långt ifrån heltäckande. Handläggningen i medlemsstatens förvaltning sker därför till stor del i enlighet med nationella regler. Problem som kan uppkomma i den decentraliserade förvaltningen är kopplade till en undersökning av återkrav av felaktigt utbetalda stöd och uppbörd i efterhand. Trots krav från gemenskapen på att medlemsstaten skall driva in felaktigt utbetalda jordbruksstöd samt inkassera tullar och avgifter i efterhand visar statistiken att i många fall har förfaranden inte påbörjats eller att stora förseningar uppstår. I uppsatsen har diskuterats strukturella och förvaltningsrättsliga förklaringar till detta, så som problem med interna kompetensfördelningar, tillämpningen av regler vilka är till skydd för den enskildes rättssäkerhet, överklaganderätten av förvaltningsbeslut, förhållandet mellan gemenskapens krav och de nationella reglerna. m.m. Problemdiskussionen har konkretiserats av rättsfall på området.

Förord

”(A) highly complex matter”- så beskriver en ledande fackman (se fotnot 1) återkrav av felaktigt utbetalade jordbruksstöd, och detta är något som jag har fått erfara under arbetet med denna uppsats. Det ursprungliga syftet var att enbart fokusera på denna fråga. För att vara grundlig började jag dock granska det övergripande finansiella systemet och den ekonomiska administrationen i decentraliserade förvaltningar och kopplade dessa studier till problemen med återbetalning av stöd och uppbörd i efterhand. Jag förstod snart att det som enbart var tänkt som en förstudie till en än djupare penetrering och detaljgranskning av återkrav av felaktigt utbetalda stöd och uppbörd i efterhand, hade ett omfång som knappt fick plats i en uppsats på nivån för jur. kand. examen. Jag beslutade därför att koncentrera arbetet till det som framkommit under dessa förstudier. Att det ursprungliga syftet efter hand modifieras, utökas på vissa punkter och inskränks på andra hör till den ökade förståelsen av ämnet. Det innebär dock att besvärliga situationer uppstår och där hjälp och förståelse är nödvändig för att komma vidare.

Först vill jag tacka professor Hans-Heinrich Vogel, vars inspirerande undervisning väckte mitt intresse för den Europeiska förvaltningsrätten. I sin roll som handledare har han genom sin mycket stora kunskap bistått med värdefulla råd och kritik. För uppsatsens slutsatser, åsikter och ev. brister och fel ansvarar dock bara jag själv.

Sedan vill jag även tacka familj och vänner som varit ett stöd när det känts motigt och inte minst för att de hjälpt till när det uppstått praktiska vardagsproblem. En särskild tanke riktar jag till Morris, Astrid och Isamina kära barnpassare.

Ängelholm i maj 2001

Agneta Lindberg

Förkortningar

ERUF	Europeiska regionala utvecklingsfonden
EUGFJ	Europeiska utvecklings- och garantifonden
FFU	Fonden för fiskets utveckling
FoTU	Forskning och teknisk utveckling
GJP	Gemensamma jordbrukspolitiken

I uppsatsen anges artikelnummer i EG-fördraget enligt den numrering som beslutades genom Amsterdamfördraget. I citat från äldre rättsfall är artikelnummer enligt den gamla ordningen.

Översättningslista

Art. 10	tidigare art. 5
Art. 23	tidigare art. 9 (ändrad lydelse)
Art. 25	tidigare art. 12 (ändrad lydelse)
Art. 33	tidigare art. 39
Art. 34	tidigare art. 40 (ändrad lydelse)
Art. 94	tidigare art. 100
Art. 202	tidigare art. 145
Art. 211	tidigare art. 155
Art. 226	tidigare art. 169
Art. 228	tidigare art. 171
Art. 230	tidigare art. 173 (ändrad lydelse)
Art. 234	tidigare art. 177
Art. 268-280	tidigare art. 199-209a (art. 205, 206, 207 och 209a i ändrad lydelse)
Art. 281	tidigare 210

1 Inledning

1.1 Ämnet

EU:s budget genomförs till ca. 80 % på unionens vägnar i medlemsstaterna av nationella myndigheter. Till stor del är det genom dessa myndigheters verksamhet och beslut som gemenskapens politik tar sig ett konkret uttryck för unionsmedborgarna.

Den decentraliserade förvaltningen av EU:s budget är juridiskt sett en komplicerad knut av flera rättsområden, vilket kan exemplifieras genom utbetalningar av jordbruksstöd. Den nationella myndigheten betalar ut stöd enligt de villkor och förutsättningar som ges i de gemensamma marknadsordningarna och handläggningen följer huvudsakligen nationell allmän förvaltningsrätt, medan själva utbetalningen sker genom att civilrättsligt avtal ingås med stödmottagaren. Är det så att stödmottagaren medvetet tillskansat sig förmånen genom bedrägligt beteende är vi inne på den nationella straffrättens område. Vill han därtill inte betala tillbaka stödet aktualiseras den nationella utsökningsrätten.

Denna uppsats fokuserar på förhållandet mellan EG-rätt och nationell rätt främst i ett förvaltningsrättsligt perspektiv. Men i den mån andra rättsområden tangerar det förvaltningsrättsliga området kommer även dessa att beröras.

1.2 Målsättning och syfte

Arbetet tar upp tre generella frågeställningar. Hur ser det övergripande finansiella systemet ut, vilka krav ställs på medlemsstaten och dess myndigheter vid genomförandet och verkställandet av bestämmelser med ekonomisk verkan samt vilka är konsekvenserna för medlemsstaten om de inte efterlever dessa krav.

Till de tre övergripande frågeställningar kopplas en konkret negativ hypotes: *"utmärkande för indrivning av felaktigt utbetalade jordbruksstöd är frånvaron på framgång"*. Hypotesen anknyter även till de närliggande problemen med uppbörd i efterhand samt återbetalning av tullar och avgifter som tagits ut i strid med gemenskapsbestämmelser. Det skall redan här framhållas att syftet inte är att forska i de faktiska omständigheterna till en ev. sådan frånvaro av framgång, dvs faktorer som att stödmottagaren gått i konkurs, ej går att finna etc. Det huvudsakliga syftet är istället att utifrån en redogörelse av de tre övergripande frågeställningarna söka och finna förklaringsfaktorer till den negativa hypotesen.

1.3 Metod och material

Eftersom jag avser att utreda ovan nämnda rättsförhållanden är min framställning till stora delar deskriptiv. I slutkommentarerna är det dock inte möjligt (och inte heller önskvärt) att undgå normativa ställningstaganden, vilket föranleder vissa klargöranden. Uppsatsen är probleminriktad på det sättet att jag i viss mån *försöker finna* problemen, vilka konsekvenser de för med sig och diskutera dessa konsekvenser. Lösningar på problemen får ingen framträdande plats. Det för med sig att framställningen lätt kan ge en snedvriden bild av de verkliga förhållandena, nämligen att förvaltningen i det finansiella systemet fungerar väl, t.o.m. utmärkt väl i många avseenden. De ståndpunkter som framkommer skall således inte ses som en kritik mot systemet i sin helhet.

Jag har använt mig av traditionella juridiska rättskällor såsom skriven rätt (förordningar, direktiv och beslut), praxis och doktrin. Arbetet är utfört enligt gängse juridisk metod.

Två verk skall särskilt framhållas eftersom de varit av väsentlig betydelse för arbetets framställning och innehåll. Den första är Jürgen Schwarzes monumentala bok *”European Administrative Law”*.¹ Han redogör i detalj för alla tänkbara aspekter av den europeiska förvaltningsrätten, så också för de frågor som behandlas i denna framställning. Särskild betydelse har boken spelat för utarbetandet av kapitlet om de allmänna rättsprinciperna. Den andra är René Barents bok *”The Agricultural Law of the EC- An Inquiry into the Administrative Law of the European Community in the field of Agriculture”*.² Hans tillgängliga framställning av ett komplicerat område har varit ett viktigt hjälpmedel vid arbetet med bl.a. ”avslut av räkenskaper”.

Något kort vill jag också kommentera beteckningarna *Europeiska gemenskapen* (EG) och *Europeiska unionen* (EU).³ Den grundläggande skillnaden är att EG är en juridisk person⁴, medan EU saknar rättskapacitet.

Europeiska gemenskaperna används som ett samlingsbegrepp för de tre gemenskaperna: Europeiska gemenskapen (EG), Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG) och Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom).

Europeiska unionen är ett övergripande politiskt begrepp som täcker de områden som omfattas av Maastrichtfördraget. Förutom de tre

¹ Jürgen Schwarze, *European Administrative Law*, London, Luxembourg, 1992. (Citatet i förordet återfinns på s. 461)

² René Barents, *The Agricultural Law of the EC- An Inquiry into the Administrative Law of the European Community in the Field of Agriculture*, Deventer, 1994.

³ Begreppsförklaringen följer i allt väsentligt Christina Moëlls, *Harmoniserade tulltaxor*, Lund 1996, s. 24 f.

⁴ Se art. 281, EG-fördraget.

gemenskaperna tillkommer här frågor om utrikes och säkerhetspolitik samt inrikes och rättsliga frågor.

Som kommer att framgå i kapitel 1 är budgeten allmän och enhetlig samt innefattar poster från Europeiska unionens alla områden. De områden som närmare behandlas i detta arbetet, jordbruks- och tullområdena, faller dock under EG:s normgivningsmakt och därför bör begreppet EG användas i dessa sammanhang. Uttrycket *gemenskapen* används synonymt med Europeiska gemenskapen.

1.4 Avgränsningar

Mitt ämnesval gör att ett flertal möjliga frågeställningar aktualiseras vilket medför att avgränsningar måste göras. En del avgränsningar har framkommit i samband med målsättning och syfte. Efter två mer generellt hållna kapitel fokuseras framställningen på jordbruksutgifter och uppörd av traditionella medel. Detta innebär bl.a. att stöd från strukturfonderna lämnas utanför. Det betyder emellertid inte att systemet eller principerna väsentligen ser annorlunda ut vad gäller dessa. Mycket av det som sägs är generaliserbart.

Vidare kommer inte de materiella reglerna på varken jordbruksområdet eller tullområdet att beskrivas. Det finns helt enkelt inte plats att göra det inom ramen för denna uppsats och är inte heller nödvändig för förståelsen av arbetets innehåll.

Uppsatsen kommer att diskutera nationella reglers tillämpning på gemenskapsområden samt de skillnader det medför mellan de olika medlemsstaterna. Jag kommer emellertid inte beröra de nationella reglernas innehåll och ingen komparativ granskning kommer att göras.

Förutom dessa nu nämnda avgränsningar skall det framhållas att det i arbetet med en uppsats hela tiden kommer upp situationer där information måste väljas bort. Har jag i ett sådant fall funnit information intressant men ej tillräckligt relevant, har jag som seden bjuder gjort hänvisning i fotnot.

1.5 Disposition

Det inledande kapitlet syftar till att ge läsaren en överblick av EU:s budget och finanser. Kortfattat kommer jag att beröra vilka regler och principer som budgeten och antagandet av denna grundas på. Därefter redogörs för budgetens inkomst- och utgiftsposter. Ett något större utrymme ges åt bedrägerier och oegentligheter, vilka orsakar EU stora förluster årligen. Arbetet mot bedrägerier och oegentligheter riktas direkt till den nationella förvaltningen av gemenskapens resurser. Det är i dessa sammanhang som problem om kompetensfördelning mellan medlemsstat och gemenskapen,

krav vid tillämpning av gemenskapsbestämmelser samt ekonomisk uppföljning blir uppenbara.

Kapitel 3 behandlar rollfördelningen mellan kommissionen och medlemsstaten. I kapitlet beskrivs kommissionens begränsningar i genomförandet av den allmänna budgeten och dess huvudsakliga uppgift som kontroll- och samrådsorgan. Vidare tas medlemsstatens ansvar upp. Implementeringskravet diskuteras i kontexten av struktur- och handläggningsfrågor, samt de problem som kan uppkomma till följd av den rådande ordningen.

Jag övergår därefter till att i kapitel 4 mer konkret beskriva de finansiella systemen vad gäller jordbruksutgifter och uppbörd av traditionella egna medel. Framställningen koncentreras till den del av den ekonomiska uppföljningen som gäller återkrav av felaktigt utbetalda stöd, uppbörd i efterhand och återbetalning av tullar och avgifter som tagits ut i strid med gemenskapsrätten.

I kapitel 5 redogörs för de allmänna rättsprinciper som utgör en del av gemenskapsrätten, och vilka de nationella myndigheterna måste beakta och i förekommande fall tillämpa när de agerar på gemenskapens områden. Av de gemenskapsrättsliga allmänna principerna har tre valts ut och behandlas särskilt: likabehandlingsprincipen, proportionalitetsprincipen och rättssäkerhetsprincipen. Principernas praktiska betydelse och tillämpning beskrivs genom praxis framförallt rörande återkrav av felaktigt utbetalda jordbruksstöd. I rättsfallen preciserar och tydliggör EG-domstolen krav och begränsningar vid tillämpningen av nationella regler på gemenskapens områden.

I de fall medlemsstaten inte lever upp till de gemenskapsrättsliga kraven får den ta det finansiella ansvaret för de utgifter som berörs, vilket beslutas av kommissionen vid förfarandet ”avslut av räkenskaper”. Kommissionen kan alternativt/också föra en talan om fördragsbrott. I kapitel 6 tas skillnaderna upp mellan dessa båda förfaranden. En mer ingående redogörelse sker därvidlag av ”avslut av räkenskaper”. Vad gäller bristfällig förvaltning vid uppbörd av gemenskapens traditionella medel är konsekvenserna för medlemsstaten i princip desamma som vid jordbruksutgifter, vilket kort beskrivs i det avslutande avsnittet.

Framställningen avslutas med en sammanfattande analys.

2 EU:s budget och finanser i stora drag

2.1 Allmän översikt

Alltsedan de tre gemenskaperna (EEG, EKSG och Euratom) bildades har budget- och finansfrågor av naturliga skäl varit av central betydelse. Från början hade gemenskaperna separata budgetar, vilket förändrades genom fusionsfördraget 1965. Idag beskrivs budgeten som gemensam och allmän även om ESKG bibehåller en kvasibudget vad gäller dess egen verksamhet och vissa undantag även gäller för Euratom.⁵ Den enhetliga budgeten omfattar huvudsakligen samarbetet i den första pelaren, men eftersom den kan belastas med utgifter för utrikes- och säkerhetspolitik samt för samarbetet i rättsliga- och inrikesfrågor är den adekvata benämningen just "EU:s budget". I det följande kommer jag dock inte närmare beröra de sistnämnda områdena.

De grundläggande bestämmelserna för EU:s finansiering finns i EG-fördragets art. 268-280, i EKSG-fördragets art. 78-78i och Euratomfördragets art. 177-183a. Dessa har sedan kompletterats och detaljreglerats genom en rad fördrag, förordningar och beslut. De viktigaste av dem är det redan nämnda fusionsfördraget⁶, budgetfördrag I⁷, budgetfördrag II⁸, budgetförordningen⁹ och rådets beslut 1994¹⁰.

EU:s budget styrs utifrån ett antal grundläggande regler eller principer. Bland dessa kan följande nämnas. Budgeten är ettårig och fastställs för kalenderåret. Gemenskaperna har dock i allt större omfattning kommit att ägna sig åt fleråriga projekt som kräver fleråriga budgetanslag. Dessa

⁵ Se Daniel Strasser, *The Finances of Europe, the budgetary and financial law of the European Communities*, seventh edition, 1991, s. 43.

⁶ The treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities (the Merger Treaty) – Treaty of Brussels of 8 April 1965; OJ 152, 13.7.1967, s. 2.

⁷ The Treaty amending Certain Budgetary Provisions of the Treaties establishing the European Communities and of the Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities (Treaty of Luxembourg of 22 April 1970 relating to budgetary matters); OJ L 2, 2.1.1971.

⁸ The Treaty amending Certain Financial Provisions of the Treaties establishing the European Communities and of the Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities (Treaty of Brussels of 22 July 1975 amending certain financial provisions); OJ L 359, 31.12.1977.

⁹ The Financial Regulation, 21 December 1977; OJ L 356, 31. 12. 1977; senast ändrad genom Rådets förordning (EKSG, EG, EURATOM) nr 2730/94 av den 31 oktober 1994 om ändring av budgetförordningen av den 21 december 1977 för Europeiska gemenskapernas allmänna budget, EGT 1994 L 293/7.

¹⁰ Rådets beslut av den 31 oktober 1994 om systemet för gemenskapernas egna medel (94/728/EG/Euratom), EGT 1994 L 293/9.

förenas med principen om årlighet genom s.k. differentierade anslag.¹¹ Vidare krävs att budgeten är balanserad, d.v.s. inkomsterna skall täcka utgifterna och underskottsfinansiering förkastas. Oplanerade och oförutsedda utgifter under budgetåret måste finansieras genom en tilläggs- eller ändringsbudget.¹²

I slutet på januari offentliggörs den antagna budgeten för det innevarande året och då har diskussionerna om nästkommande års budget redan inletts. I EG-fördragets art. 272 anges de olika stegen i budgetproceduren samt de befogenheter som tillkommer budgetmyndighetens båda grenar (rådet och parlamentet) och kommissionen. De formella tidtabellen som anges i artikeln har dock övergivits för en ”pragmatisk tidtabell”. Denna innebär att dokumenten inofficiellt skickas till de berörda institutionerna 6-8 veckor före den sistas dag som uppges i art. 272. Budgetprocessens olika steg blir därmed längre och flexibiliteten ökar.

Den årliga budgetproceduren inleds med att kommissionen förbereder och utarbetar ett preliminärt budgetförslag. Detta innehåller de olika institutionernas äskande jämte kommissionens egna. Vid utformandet av det preliminära förslaget tar kommissionen hänsyn bl.a. till tidigare ingångna och existerande gemenskapsåtaganden, det allmänna ekonomiska läget samt ger förslag till nya verksamhetsområden.¹³ Det ankommer också på kommissionen att se till att den maximala ökningstakten inte överskrids. Det preliminära budgetförslaget skickas till rådet senast den 1 september (enl. den pragmatiska tidtabellen senast den 15 juni) och skall samtidigt tillställas parlamentet. Därmed påbörjas nästa fas, den s.k. första rådsbehandlingen. Genom ett beslut med kvalificerad majoritet omvandlas det preliminära förslaget till ett budgetförslag. Detta översändes till parlamentet som har 45 dagar på sig att anta, ändra eller förkasta förslaget. Underlåter parlamentet att agera får det samma verkan som ett antagande och budgetproceduren är därmed avslutad. I annat fall äger förnyad behandling rum i rådet och resultaten av denna skickas återigen till parlamentet för en andra läsning. Vanligtvis antas budgetförslaget i detta skede men skulle det bli ett avslag är det viktigt att proceduren utsträcks. Enligt art. 272 skall därför parlamentet begära att få ett nytt budgetförslag framlagt. Regler för det fortsatta förfarandet saknas och det uppkommer därmed ett tolkningsproblem om var i budgetprocessen överväganden skall återupptas. I allmänhet har kommissionen presenterat ”nya” budgetförslag som tillägg för det förslag som utarbetats efter rådets andra behandling.¹⁴ För den händelse att en budget inte röstats igenom vid budgetårets början träder ”arrangemanget om tillfälliga tolftedelar” in. Varje månad kan ett belopp som motsvarar högst

¹¹ Se vidare Claus Gulman m.fl., Karnovs EU-samling (forts. cit. EU-Karnov), 1998, s. 2360.

¹² Se Riksdagens faktablad ”Sverige i EU”, nr 11, 1999, s. 2.

¹³ Se D.A.C. Freestone and J.S Davidson, *The Institutional framework of the European Communities*, London, New York, 1988, s. 119.

¹⁴ Se EU:s offentliga finanser, Luxemburg, 1996, s. 105.

en tolfedel av budgetanslagen för det föregående budgetåret användas för varje kapitel eller underavdelningen i budgeten.¹⁵

2.2 Inkomster – EU:s finansiering

Från början var gemenskaperna beroende av finansiella bidrag från medlemsstaterna, men numera finansieras i princip budgeten med egna medel.¹⁶ Dessa brukar delas in i fyra kategorier: jordbruksavgifter och tullar (traditionella egna medel) samt en andel av medlemsstaternas mervärdesskatteintäkter och en andel av den totala bruttonationalinkomsten (andra egna medel). Därutöver finns planer på ytterligare en inkomstkälla, den s.k. ”femte källan”.¹⁷ Intäkterna uppbärs med redovisningsskyldighet i medlemsstaterna.

Jordbruksavgifter är avgifter, bidrag och tilläggs- eller utjämningsbelopp fastslagna för handeln med länder utanför gemenskapen inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken samt bidrag och andra avgifter inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för socker. Jordbruksavgifter är således inte någon enhetlig källa och en åtskillnad görs mellan jordbrukstullar, sockeravgifter och produktionsavgifter. Förutom jordbruksavgifter utgör, som ovan nämnts, även övriga *tullar* traditionella egna medel. Dessa erhåller gemenskapen vid handel med icke-medlemsstater och baseras på den gemensamma tulltaxan.¹⁸ Därutöver tillkommer tullavgifter som utgår på produkter inom ramen för Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen. Medlemsstaterna får behålla 10% av summan på det som betalas i tullar och jordbruksavgifter för att täcka de administrativa kostnaderna.¹⁹

Den *mervärdesskattebaserade* avgiften beräknas på varje medlemsstats momsbas utifrån EU:s momsregler för det år budgeten avser. Med momsbas menas värdet av på den samlade konsumtionen av varor och tjänster i landet. Från och med 1999 får dock den uträknade momsbasen högst uppgå till 50% av det enskilda landets bruttonationalinkomst. Vidare fastställs ett maximalt uttag från medlemsstaternas momsbas. För år 1999 var detta 1% av momsbasen.²⁰

¹⁵ Se EU:s offentliga finanser, s. 106; D. Strasser, 1991, s. 253.

¹⁶ Det system som är gällande idag infördes i huvudsak genom Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities' own resources, 88/376/EG, Euratom; OJ L 185, 15.7.1988, sid 24. Detta system har sedan utvidgats genom några ändringar genom rådets beslut 94/728/EG, Euratom av den 31 oktober 1994, fotnot 6.

¹⁷ Se art. 2 i rådets beslut 94/728/EG, Euratom av den 31 oktober 1994, fotnot 6.

¹⁸ EG:s gemensamma tulltaxa återfinns i rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan, EGT 1987 L 256/1.

¹⁹ Se art. 2.1 o. 3 i rådets beslut 94/728/EG, Euratom av den 31 oktober 1994, fotnot 10. Se även EU:s offentliga finanser, 1996, s. 82.

²⁰ Se EU:s offentliga finanser, 1996, s. 83 samt EU-Karnov, 1998, s. 2360.

Den fjärde resursen, BNI- baserade tilläggsmedel, utgör s.a.s. en extra inkomstkälla. Den är ett medel för att balansera budgeten och beräknas mot bakgrund av gemenskapens finansieringsbehov. Resursen tas således först i anspråk då en differens kan konstateras efter beräkning av utgifter och intäkter från traditionella medel och den mervärdesskattebaserade avgiften. Inget övre tak har blivit fastställt för denna resurs.

Utöver EU:s egna medel finansieras den allmänna budgeten även av en blandad inkomstkälla som kommer från gemenskapens egna verksamheter. Inkomsterna utgörs av bl.a. disponibla överskott, diverse gemenskaps skatter och gemenskapsavgifter, inkomster från institutionernas administrativa verksamhet och tjänster som tillhandahålls mot betalning. Den viktigaste inkomsten i denna källa är den från skatter, bidrag och avgifter på de anställdas löner.²¹

2.3 Utgifter

Den allmänna budgeten är en utgiftsbudget såtillvida som inkomsterna styrs utefter beräkningen av utgifterna, vilket är i överensstämmelse med principen om balansering.²² För att få bättre kontroll över utgifterna förhandlas dock långtidsbudgetar fram i rådet, de s.k. finansiella perspektiven. Där fastställs hur stor budgeten får vara årligen i förhållande till EU-ländernas samlade BNI. I mars 1999 enades EU:s stats- och regeringschefer om Agenda 2000 som är den långtidsbudget, vilken gäller för åren 2000-2006. Agenda 2000 är dock ett avtal av övergripande karaktär som utvecklas och detaljeras genom ett s.k. interinstitutionellt avtal som ingås mellan rådet, parlamentet och kommissionen. Den 6 maj 1999 kom ett nytt sådant interinstitutionellt avtal om budgetdisciplin och förbättring av budgetförfarandet, vari budgetplanen för perioden 2000-2006 utgör en integrerad del.²³ Det tak som gäller den nämnda perioden är fastställt till 1,27 % och den allmänna budgeten kommer att i genomsnitt uppgå till närmare 92 miljarder ecu per år.²⁴

Utgifterna enligt budgetplanen fördelas enligt sju poster. Den första, och största, posten är utgifter för *den gemensamma jordbrukspolitiken* (GJP) som finansieras via Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ).²⁵ Fondens utvecklingssektion är avsedd att finansiera strukturåtgärder och tas upp i nästa avsnitt. Garantisektionen har till syfte att svara för utgifterna i samband med pris- och marknadspolitiken inom

²¹ Se D. Strasser, 1991, s. 97-98. Se även EU:s offentliga finanser, 1996, s. 86.

²² Se EU:s offentliga finanser, 1996, s. 87.

²³ EGT C 172, 18.6.1999 och Bull. 5-1999, punkterna 1.20 och 1.19. Se även Kommissionens allmänna verksamhetsrapport 1999, Luxembourg, 2000, kap 8.

²⁴ Riksdagens faktablad nr 11, 1999, s. 2.

²⁵ En vanligt förekommande förkortning för den gemensamma jordbrukspolitiken är engelskans CAP, Common Agricultural Policy. För Europeiska utvecklings- och garantifonden förekommer den franska förkortningen FEOGA även i icke-franska texter.

jordbruksområdet.²⁶ Hit hör exportbidrag, uppköp och lagring av interventionsprodukter, stöd till vissa specifika varor och deras bearbetning, husdjurspremier m.m. Fonden inrättades 1962 och med tiden kom dess garantisektion att utvecklas mycket snabbt. Till slut stod den för 75% av gemenskapens budgetutgifter.²⁷ Därför beslutade rådet 1988 att införa ett tak för att begränsa jordbruksutgifternas tillväxttakt. Detta beslut i kombination med reformeringar av jordbrukspolitiken har gjort att denna post nu svarar för ca. 48 % av de totala budgetutgifterna.²⁸

Den andra posten i budgetplanen är utgifterna för *strukturåtgärder*. Dessa finansieras genom en rad strukturfonder. Det är den Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), den Europeiska sociala fonden, utvecklingssektionen vid EUGFJ, samt Fonden för fiskets utveckling (FFU) och Sammanhållningsfonden. Det har formulerats en rad målområden där strukturbidrag kan sökas. Det rör sig exempelvis om stöd till gemenskapens underutvecklade regioner, områden med industriell tillbakagång, bekämpande av långtidsarbetslöshet och främjande av utvecklingen på landsbygden.²⁹ Det kan poängteras att det handlar om bidrag som måste kopplas till nationell och, inte sällan, privat finansiering av de olika projekten. Stödet skall således ses som ett tillskott till de ekonomiska insatser som de nationella myndigheterna gör. Detta innebär att stödet från fonderna bygger på ett nära samråd mellan kommissionen och den berörda medlemsstatens myndigheter och organ. Omkring en tredjedel av budgetens utgifter går till denna post.³⁰

Budgetplanens tredje post, *intern politik*, omfattar en mycket varierande samling åtgärder som går under namnet ”interna handlingsprogram”.³¹ Det rör sig främst om insatser för att stärka konkurrenskraften hos gemenskapens industri genom forskning och teknisk utveckling (FoTU) men också t.ex. för kultur, information, sociala frågor, energi, miljö och konsumentskydd. Efter utgifter för intern politik kommer utgifter till förmån för tredje land, rubricerat *externa åtgärder*. En grupp av dessa är riktade mot geografiskt avgränsade områden, medan en annan är åtgärder av mer allmän karaktär. Den förstnämnda rör samarbete med länder runt Medelhavet, Öst- och Central- europa och utvecklingsländer i Latinamerika, Asien och Afrika. Till den senare gruppen räknas utgifter för bl.a. humanitärt bistånd samt insatser för demokrati och mänskliga rättigheter.³²

²⁶ Se rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken, EGT 1970 L 94/13. Denna är numera ersatt av rådets förordning (EG) nr 1258/1999, EGT 1999 L 103. Den huvudsakliga förändringen är att den finansiella ansvarsfördelningen har förtydligats.

²⁷ Se Marisa Gilli,, EG:s budget och finanser, Stockholm, 1993, s. 62.

²⁸ Se Kommissionens allmänna verksamhetsrapport 1999, 2000, p. 927 f.f.

²⁹ Se EU:s offentliga finanser, s 94.

³⁰ Se ex. Kommissionens allmänna verksamhetsrapport 1999, kap. 8 samt tabell 20 och 21.

³¹ Se EU:s offentliga finanser, 1996, s. 95.

³² Se EU:s offentliga finanser, 1996, s. 96.

Den femte utgiftsposten täcker driftskostnaderna för gemenskapens institutioner – dess utgifter för *administration och förvaltning*. Kostnaderna avser bl.a. personal, översättningsarbete, byggnader och representantkontor i och utanför EU:s medlemsländer. Under den sjätte posten i budgetplanen ligger de olika *reserverna*. Det är tre typer av reserver där vart och ett av dem har ett klart definierat syfte inom ett speciellt område: den monetära reserven, reserven för katastrofbistånd och reserven för lånegarantier. De är avsedda att lämna utrymme för nödvändiga marginaler under taket för budgetplanens totala kostnader för att täcka oförutsedda utgifter. De tas i anspråk genom transfereringar enl. särskilda förfaranden som har reglerats i det interinstitutionella avtalet.³³ Den sista posten i budgetplanen omfattar de kostnader som beräknas uppkomma till följd av nya *medlemsanslutningar*.

2.4 Bedrägerier och oegentligheter

Alltsedan genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken på 1960-talet har EU årligen gått miste om stora summor till följd av bedrägerier och oegentligheter. Det var dock inte förrän i mitten av 80-talet som man mer aktivt började vidta åtgärder för att bekämpa dem. Kommissionen blev mer idog i sin roll som ekonomisk rådgivare och kontrollant samt arbetade hårdare för att upptäcka de finansiella förlusterna. Istället för att som tidigare använda direktivformen för att genomföra åtgärder i bedrägeribekämpande syfte övergick man till att i större omfattning använda sig av förordningar för att få en direkt och enhetlig tillämpning.³⁴ Fokus låg framför allt på kontroll av utgifterna för den gemensamma jordbrukspolitiken men har under 90-talet gradvis övergått till strukturstöd och uppbörd av de egna medlen, framför allt importavgifter. Även om det kan konstateras att bedrägerier och oegentligheter drabbar alla gemenskapens områden och verksamheter kan det generellt sägas att de förordningar som idag styr kontrollen av gemenskapens utgifter och inkomster ger gemenskapsinkomsterna ett bättre skydd än gemenskapsutgifterna och att jordbruksutgifterna granskas närmare än strukturfondernas utgifter.³⁵

Kommissionen har det övergripande ansvaret för att gemenskapens finanser används och förvaltas på ett korrekt sätt, men saknar straffrättslig kompetens. Det åligger således huvudsakligen medlemsstaterna att undersöka och beivra de bedrägerier och oegentligheter som är kopplade till den gemensamma budgeten samt att återvinna felaktigt utbetalda medel eller driva in ej betalade avgifter. Denna uppdelning av kompetens är i sig naturlig men medför en rad problem. Vilka krav kan ställas på medlemsstaterna att bekämpa bedrägerier mot den gemensamma budgeten?

³³ Se EU:s offentliga finanser, 1996, s. 98.

³⁴ Se Simone White, Protection of the Financial Interests of the European Communities: The fight against Fraud and Corruption, Haag, 1998, s. 11.

³⁵ Se Kommissionens rapport: Skydd av gemenskapens finansiella intressen, 1998 C 230, s. 25.

Skall inte denna typ av bedrägerier betraktas och lagföras enhetligt inom hela gemenskapen?

I målet *Commission v. Hellenic Republic*³⁶ slogs för första gången fast att medlemsländerna skall vidta samma åtgärder för att bekämpa och lagföra bedrägerier som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen, som de vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen. Denna princip infördes genom undertecknandet i Maastricht i EG-fördraget och återfinnes numera i dess art. 280. Det dröjde dock inte länge förrän allvarliga invändningar gjorde sig gällande ang. principens tillämplighet. För det första går det inte att visa att medlemsstaterna verkligen bekämpar bedrägerier mot gemenskapens ekonomiska intressen med samma vilja och intensitet som de vilka riktar sig mot egna intressen.³⁷ För det andra spelar det ingen roll hur strikt principen än efterlevs, olikheter i definitionen av vad som utgör brott (bedrägerier och oegentligheter) gör att beivrandet starkt skiljer sig åt mellan medlemsstaterna.³⁸ En ökad samordning mellan ländernas strafflagstiftning var och är därför en fortsatt angelägenhet.

Förutom på konkurrensområdet³⁹ har gemenskapen ingen explicit kompetens att införa sanktioner för att säkerställa efterlevnaden av gemenskapslagstiftningen. På området för den gemensamma jordbrukspolitiken har dock EG-domstolen vid upprepade tillfällen tillerkänt gemenskapen en kompetens att påbjuda åtgärder i form av återkrav på otillbörligt tillskansade förmåner, en förlust av ställd säkerhet som motsvarar förmånen eller förverkande av säkerhet.⁴⁰ I rättsfallet *Germany v. Commission*⁴¹ gick EG-domstolen ett steg längre och klargjorde gemenskapens befogenhet att införa påföljder som är mer straffande till sin natur. Påföljder som t.ex. utslutning från vissa stödprogram under en period eller tilläggsavgifter vid återbetalning är åtgärder som avser att främja en korrekt förvaltning av de fonder som upprättas för att uppnå de mål som satts upp för GJP.⁴² Domen medförde en villrådighet beträffande dels om kompetensen gällde på andra områden än GJP, dels i vilken utsträckning gemenskapen kunde införa straffrättsliga och inte enbart administrativa sanktioner.

³⁶ Se mål 68/88 *Commission v. Hellenic Republic* 1989 ECR 2965. Se även S. White, 1998, s. 11; EU-Karnov, 1998, s. 2366.

³⁷ Se S. White, 1998, s. 13.

³⁸ Se S. White, 1998, s. 13.

³⁹ Se EG-fördraget, art 87, 2p.

⁴⁰ Se ex. rättsfallen 357/88, *Oberhausener v. BALM* 1990 ECR 1669; 25/70, *EVGF v. Köster* 1970 ECR 1161; 288/85, *Hauptzollamt Hamburg-Jonas v. Plange Kraftfutterwerke*, 1987 ECR 611; 199/90, *Italtrade v. AIMA*, 1990 ECR I-5545; 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Philipp. Brothers*, 1970 ECR 1125.

⁴¹ Mål C- 240/90, *Federal Republic of Germany v. Commission* 1992 ECR I-5385.

⁴² Se S. White, 1998., s. 36.

År 1995 antogs rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen.⁴³ Förordningen fastställer att de kontroller, administrativa åtgärder och sanktioner som gäller inom ramen för förverkligandet av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken även skall införas på andra områden i den mån de är nödvändiga för att säkerställa en korrekt tillämpning av gemenskapsrätten. Detta sker genom att förordningens allmänna principer och regler konkretiseras och detaljeras i sektorspecifika rättsakter. Förordningen definierar dels vad som avses med oegentlighet, dels vad som menas med administrativa åtgärder resp. sanktioner. Begreppet oegentlighet täcker i sammanhanget allt från enkla försummelse på grund av missgrepp eller slarv som kan skada gemenskapens allmänna budget, till avsiktliga och överlagda handlingar som svarar mot det mer begränsade begreppet bedrägeri. Förordningens art. 4 anger att varje oegentlighet medför som allmän regel att administrativa åtgärder skall vidtas i form av att den förmån som erhållits på ett otillbörligt sätt dras in antingen genom krav på återbetalning eller genom fullständig eller partiell förlust av ställd garanti. Därutöver kan administrativa sanktioner komma i fråga om de oegentligheter som begås sker avsiktligt eller av oaktsamhet. Som exempel på administrativa sanktioner uppges bl.a. administrativa böter och indragning av eller utestängning från förmånen under en period. I förordningen regleras även förhållandet mellan gemenskapssanktioner och de nationella straffrättsliga sanktioner för att undvika en kumulation som kan strida mot de allmänna kraven på rimlighet, proportionalitet och principen om ne bis in idem.

Det kan således konstateras att gemenskapen har kompetens att lagstifta om administrativa (ekonomiska) sanktioner på alla dess områden. Själva kärnfrågan om vad som exakt faller in under gemenskapens normativa kompetens i sanktionsfrågan förblir dock outredd tills vidare, eftersom EG-domstolen inte tagit ställning till var den exakt gränsen går mellan administrativa åtgärder av straffande karaktär och straffrättslig påföljd.

Allteftersom kampen mot bedrägerier och oegentligheter har trappats upp och intensifierats har även intresset för återbetalningsförfarandena ute i medlemsstaterna ökat. Frekvensen av återbetalningar kan sägas återspegla huruvida bedrägeribekämpningen varit effektiv. Kommissionen förklarade detta på följande vis i Bedrägerirapporten 1998:

”Återkrävandet är en grundläggande skyldighet, ett logiskt resultat av utredningsarbetet, eftersom det bara återställer ett rättvist förhållande till skattebetalaren genom att eliminera den ekonomiska fördel som den felande personen eller organisationen skaffat sig på olagligt sätt. Därför är det också en av måttstockarna på om kampen mot bedrägeri varit framgångsrik”.⁴⁴

⁴³ Rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, EGT 1995 L 312/1.

⁴⁴ Kommissionens rapport: Skydd av gemenskapens finansiella intressen, EGT 1998 C 230/15.

Vid en jämförelse mellan de summor som rapporterats in till kommissionen i samband med bedrägerier och oegentligheter och de belopp som rapporterats återbetalade, visar det sig dock att återbetalningsfrekvensen är låg. Som exempel kan uppges att för perioden 1991-1994 endast 17 % på utgiftssidan samt 6 % på inkomstsidan återvunnits. Sammanlagt uppgick summan på icke-lyckade återkrav till 1,3 miljarder ecu.⁴⁵ Bristen på framgång i återkravsförfarandena uppmärksammades 1993 av revisionsrätten som då tryckte på behovet av en omedelbar översyn.⁴⁶ De problem som hänger samman med återkrav av felaktigt utbetalda stöd (och ej inkasserade avgifter och tullar) är av så komplex karaktär att några fullständiga lösningar ej kunnat presenterats. Under de följande kapitlen kommer vissa av dessa problem att konkretiseras.

⁴⁵ Siffrorna är hämtade S. White, 1998, s. 109.

⁴⁶ Revisionsrättens årsrapport 1993. Se även S. White, 1998, s. 103 f.

3 Genomförande av budgeten

3.1 Kommissionens roll

När den allmänna budgeten antagits skall den implementeras, d.v.s. genomföras och i enskilda fall tillämpas.⁴⁷ Enligt art. 274 i EG-fördraget har kommissionen det övergripande ansvaret för att budgeten genomförs i överensstämmelse med principen om god ekonomisk förvaltning och inom ramen för de beviljade anslagen i enlighet med bestämmelserna i budgetförordningen. Kraven på god ekonomisk förvaltning kan förenklat sägas vara uppfyllda när den verkställande myndighetens system och beslut baserat på vissa givna resurser gjort det möjligt att erhålla det optimala resultatet, eller att ett minimum av resurser används för att uppnå ett specifikt mål.⁴⁸

Kommissionens befogenhet att genomföra står inom ramen för de allmänna befogenheter som anges i art. 211, EG-fördraget. Som gemenskapens väktare skall den se till att gemenskapens bestämmelser efterlevs och har således också ansvaret för att de av rådet tilldelade ekonomiska medlen använts korrekt. Kommissionens implementeringsmakt är dock begränsad genom principen om institutionell autonomi, kommittéförfaranden och en decentraliserad förvaltning av både utgifter och inkomster.

Enligt principen om institutionell autonomi skall de delar av budgeten som kan hänföras till andra institutioner också ligga under dessa institutioners ansvar.⁴⁹ Det gäller exempelvis administrativa kostnader. Även om kommissionen har det övergripande ansvaret har således de övriga institutionernas respektive ordföranden erkänd befogenhet att verkställa de delar av budgeten som hänför sig till deras verksamhetsområde.⁵⁰

De förvaltningskommittéer som skapats inom ramen för flertalet förordningar består av nationella experter som utses av medlemsstaterna. Deras verksamhet bör vara att assistera kommissionen vid genomförandet av budgeten, men har snarare kommit att begränsa kommissionens befogenheter. Med hänvisning till art. 202 och art. 211 i EG-fördraget har rådet vid delegering av normgivningsmakt försökt kontrollera kommissionens genomförande av budgeten genom att instifta förvaltningskommittéer, något kommissionen och parlamentet gemensamt agerat mot. Vid utarbetandet av det s.k. kommittologibeslutet⁵¹ lades ett

⁴⁷ Se Jürgen Schwarze, *European Administrative Law*, London, Luxemburg, 1992, s. 25, samt Hans-Heinrich Vogel, *EG:s förvaltningsrätt och EG:s allmänna rättsprinciper*, Förvaltningsrättslig tidskrift 1995, s. 249.

⁴⁸ Se M. Gilli, 1993, s. 12 ; D. Sraßer, 1991, sid. 69.

⁴⁹ Se EG-fördragets art. 205, 2 st. samt budgetförordningen (fotnot 3), art 22.

⁵⁰ Se M. Gilli, 1993, s. 37.

⁵¹ Beslut 87/373/EEG, EGT L 197/33, 18.7.1987.

stort arbete ner på att förstärka kommissionens befogenheter i budgetfrågor och kommittéförfarandet har nu fått fastare former.⁵²

Trots de begränsningar som ovan beskrivits är det av vikt att hålla i minnet att kommissionen har det övergripande ansvaret enl. art. 274 och att den största och viktigaste delen av budgeten rör verksamhetsområden som kommissionen ansvarar för. I de fall kommissionen implementerar direkt har den ensam det fulla ansvaret, d.v.s. både för att genomföra och tillämpa men också att kontrollera implementeringen. Av naturliga skäl har kommissionen inte möjligheter och resurser att administrera och förvalta den övervägande delen av budgeten. I stället sker ett decentraliserat genomförande av utgifterna och en indirekt förvaltning av medlemsstaterna. Kommissionen kan visserligen anta bestämmelser som skapar rättigheter och skyldigheter av ekonomisk natur i förhållande till fysiska och juridiska personer i medlemsstaterna, men det är medlemsstaternas myndigheter som ansvarar för att såväl verkställa utbetalningar och kräva återbetalning, som att uppbära tullar och avgifter. Gemenskapen saknar i princip verkställighetsmedel och kan huvudsakligen inte vidta några direkt administrativa åtgärder gentemot fysiska personer. Den är tvungen att överlåta detta till medlemsstaterna, vilka vid ett överklagande kan bli såväl juridiskt som finansiellt ansvariga inför gemenskapen om de åsidosätter gemenskapsrätten.⁵³

Kommissionens direkta implementering vad gäller utgifterna begränsas till administrativa kostnader samt till en del av de operationella anslagen för forskning, viss inrikespolitik, bistånd till tredje land etc. (del III B i budgeten). Den största delen av gemenskapens utgifter utbetalas till mottagarna främst genom förmedling av medlemsstaterna och dess nationella myndigheter men sker även genom organisationer eller ekonomiska enheter.⁵⁴ Den decentraliserade förvaltningen är föremål för bestämmelser, vars detaljgrad varierar beroende på vilket slags gemenskapspolitik det gäller.

På inkomstsidan är det endast 1% av gemenskapernas totala inkomster som ligger under kommissionens fulla ansvar (diverse inkomster⁵⁵) medan resterande 99 % förvaltas nationellt. I praktiken begränsas således kommissionens roll till att dels kontrollera vilka återbetalningssystem som tillämpas i medlemsstaterna samt vilka myndigheter som har till uppgift att genomföra dessa och hur de internt fungerar, dels till att upprätta ett system som garanterar att en harmonisering av grunderna för beräkning av moms och BNI äger rum mellan medlemsstaterna och att dessa grunder är tillförlitliga.⁵⁶

⁵² Se S. Pålsson och C.M. Quitzow, 1993, s. 98; EU:s offentliga finanser, 1996, s. 115

⁵³ Se J. Schwarze, 1992, s. 27 ; EU:s offentliga finanser, 1996, s. 115

⁵⁴ Se EU:s offentliga finanser, 1996, s. 115.

⁵⁵ Se ovan kap 2.3.

⁵⁶ Se EU:s offentliga finanser, 1996, s. 116.

3.2 Samarbete och kontroll

Att övervägande del av den gemensamma budgeten genomförs av medlemsstaterna medför, som vi sett ovan i bedrägeriavsnittet, stora krav på samarbete och kontroll. Det finns en mängd förordningar och direktiv som explicit reglerar förhållandet. Vad gäller samarbete kan här nämnas rådets förordning (EG) nr. 515/97 av den 13 mars 1997 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen.⁵⁷ Av intresse är även rådets direktiv 76/308/EEG av den 15 mars 1976 om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar uppkomna till följd av verksamhet som utgör en del av finansieringssystemet för Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket och av jordbruksavgifter och tullar samt med avseende på mervärdesskatt.⁵⁸

Kommissionens kontrollsystem grundar sig främst på informationsöverföringar från medlemsstaterna, men den har också rätt att göra besök hos de administrerande myndigheterna för att ta del av upplysningar och utredningar som där finns tillgängliga. Vidare finns det reglerat i åtskilliga rättsakter att kommissionen kan delta i de nationella myndigheternas kontrollbesök hos enskilda företag, se exempelvis rådets förordning (EEG) nr. 595/91 av den 4 mars 1991 om oriktigheter och återvinning av belopp som felaktigt har utbetalats i samband med finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken och om organisationen av ett informationssystem på detta område och om upphävande av förordning (EEG) nr 283/72.⁵⁹

I de fall som dylik uttrycklig reglering om samarbete och kontroll saknas kan kommissionen falla tillbaka på solidaritetsprincipen i art. 10, EG-fördraget. EG-domstolen har slagit fast att medlemsstaterna är skyldiga att bistå kommissionens när den skall fullgöra sina uppgifter.⁶⁰ Medlemsstaterna skall hjälpa kommissionen genom att besvara förfrågningar om ex. överträdelser eller omfattningen av använda resurser. Kommissionen skall även beredas tillträde för kontrollbesök hos de nationella myndigheterna när begäran därom är sakligt grundad och har samband med dess uppgifter enligt fördraget.⁶¹

Kommissionen lägger ned ett stort arbete på att försäkra sig om att den finansiella förvaltningen av gemenskapens medel i medlemsstaterna sker

⁵⁷ EGT 1997 L 82/1.

⁵⁸ EGT 1976 L 76/18, ändrad genom direktiv 92/12/EEG, EGT 1992 L 76/1.

⁵⁹ EGT 1991 L 67/11. Se även EU- Karnov, 1998, s. 164.

⁶⁰ Se t.ex. rättsfallen C-240/86 *Commission v. Hellenic Republic* 1988 ECR 1835; C- 33/90 *Commission v. Hellenic Republic* 1991 ECR 5987. För allmänna framställningar om solidaritetsprincipen se t.ex. S. Pålsson och C.M. Quitzow, 1995, s. 38 f. samt EU- Karnov, 1998, s. 46 f.

⁶¹ Se EU-Karnov, 1998, s. 47.

enligt gällande bestämmelser, enhetligt och effektivt, vilket dock visat sig svårt att åstadkomma. Inom området för den gemensamma jordbrukspolitiken kan detta i viss mån förklaras genom mångfalden av tekniskt komplicerade regleringar, vilket likaledes gäller för tullområdet vid tillämpning av den gemensamma tulltariffen.

3.3 Medlemsstaternas ansvar

När medlemsstaterna genomför budgeten har de att beakta såväl den skrivna rätten (primär- och sekundärrätt) som de gemenskapsrättsliga allmänna principerna.⁶² I enlighet med grundsatsen om EG-rättens företräde får medlemsstaten inte applicera några nationella regler som direkt eller indirekt kan strida mot dessa och därmed äventyra en effektiv och enhetlig tillämpning av gemenskapsbestämmelserna.⁶³ Utgångspunkten är således klar; finns det befintliga gemenskapsregler, eller principer, går dessa före den nationella lagstiftningen. Emellertid finns det i EG-rätten inte något övergripande regelverk av vad vi brukar hänföra till den allmänna förvaltningsrätten, ex. regler om förvaltningsbesluts rättskraft, om utredningsskyldighet, om parter rätt att ta del av beslut etc. Visserligen finns regler av denna karaktär fragmentariskt och sektorsvis beslutade, men inte ens på traditionella EG-rättsliga områden som tull- och jordbruksregleringsrätt finns ett någorlunda heltäckande bestånd.⁶⁴

Gemenskapens regler implementeras således i huvudsak genom nationella allmänna förvaltningsrättsliga regler. Detta förhållande är naturligtvis inte helt oproblematiskt. Å ena sidan måste den nationella lagstiftningen erkännas och beslut tas av dess administrativa myndigheter baserade på den nationella allmänna förvaltningsrätten, å andra sidan är risken uppenbar att gemenskapsbestämmelser administreras olikartat i de olika medlemsstaterna, vilket leder till att unionens medborgare ej behandlas lika och konkurrenssnedvridningar kan uppkomma.⁶⁵

Ett sätt att komma till rätta med detta problem är en ökad detaljreglering, vilket är fallet för jordbruksområdets olika stödsystem. Men även en ökad detaljreglering medför problem. Ju högre grad av detaljreglering, desto mindre blir det administrativa handlingsutrymmet. Det innebär i sin tur en ökad risk för inkorrekt tillämpning och brott mot legalitetsprincipen.⁶⁶ Hur man skall lösa problemet med de variationer som uppstår till följd av användandet av kompletterande nationella regler är således en mycket komplicerad fråga.

⁶² Se ex. de förenade målen 205-215/82 *Deutsche Milchkontor GmbH and others v. Federal Republic of Germany* 1983 ECR 2633. Se även kap. 5.1 nedan om de allmänna principerna.

⁶³ Principen om EG-rättens företräde slogs första gången fast i mål 6/64 *Costa v. ENEL* 1964 ECR 585.

⁶⁴ Se H.-H. Vogel, 1995, s. 250.

⁶⁵ Se J. Schwarze, 1992, s. 51.

⁶⁶ Se J. Schwarze, 1992, s. 462.

Som huvudregel bestämmer medlemsstaterna själva hur implementeringen skall organiseras, närmare bestämt vilka myndigheter som skall ansvara för genomförandet/tillämpningen och de nödvändiga handläggningsföreskrifter som behövs för denna myndighet. I rättsfallet *International Fruit Company* beskrev EG-domstolen utgångspunkten så här:

”Although under art. 5 of the Treaty the Member States are obliged to take all appropriate measures, whether general or particular, to ensure fulfilment of the obligations arising out of the Treaty, it is for them to determinate which institutions within the national system shall be empowered to adopt the said measures.

The answer to the first question must therefore be that when provisions of the Treaty or of regulations confer power or impose obligations upon the States for purposes of the the implementation of Community law the question of how the exercise of such powers and the fulfillment of such obligations may be entrusted by Member States to specific national bodies is solely a matter for the constitutional system of each State”⁶⁷

Vad som nu sagts om medlemsstaternas rätt att själva avgöra frågor som berör de interna myndighetsstrukturerna kan tyckas självklart. Men inte sällan skapar dessa strukturer problem ur gemenskapsrättslig synpunkt, och speciellt gäller det den interna kompetensfördelningen myndigheter sinsemellan och andra organ. Särskilt tydligt är det vad gäller ekonomisk uppföljning, dvs granskning, godkännande, beslut om återbetalning av felaktigt utbetalda stöd och när så är aktuellt, lagföring. Ett antal rättsfall har kommit upp i EG-domstolen, där tvisten handlar om nationella myndigheters ineffektivitet, vilken ofta uppstått till följd av den interna kompetensfördelningen.⁶⁸ På området för jordbruksstöd har det ställts vissa krav på myndighetsstrukturen såtillvida att om de inte uppfyller vissa kriterier, kan medlemsstaten inte förvänta sig återbetalning från gemenskapen för de utbetalade stöden. Om dessa s.k. ackrediteringskriterier inte uppfylls får det således stora konsekvenser för staten. Kommissionens kritik mot Sverige kan exemplifiera vad som sagts i detta stycke.

Utbetalningar av jordbruksstöd finansierade av EUGFJ:s garantisektion kan endast göras av de organ som medlemsstaten utsett till ”utbetalande organ” enligt art. 4 i rådets förordning (EEG) nr 729/70 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken⁶⁹ och ackrediteras enligt kommissionens förordning (EG) nr 1663/95 om tillämpningsföreskrifter för förordning 729/70. I Sverige är Jordbruksverket utsett till utbetalande organ och har huvudansvaret för genomförandet av det regelsystem som gäller för EU-stöden. Det är dock länsstyrelserna som ansvarar för de individuella besluten och för kontroll av uppgifternas korrekthet. Kommissionen menade

⁶⁷ Förenade målen 51-54/71 *International Fruit Company v. Produktschap voor Groenten en Fruit* 1971 ECR 1107 (1115-1116).

⁶⁸ Se t.ex. mål 235/97 *Italienska republiken mot Kommissionen*, REG 1999 s. I-7529.

⁶⁹ Rådets förordning (EEG) nr 729/70 är numera ersatt av rådets förordning (EG) nr 1258/1999 av den 17 maj 1999 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken, EGT 1999 L 103.

i sin kritik att Jordbruksverket, under då rådande förhållanden, hade svårt att uppfylla de s.k. ackrediteringsreglerna. Detta på grundval av att kommissionen betraktade arbetsfördelningen som en delegering av arbetsuppgifter till en teknisk servicefunktion, samtidigt som Jordbruksverket ej kunde utfärda bindande instruktioner och försäkra sig om korrekta handlägningsrutiner. Kommissionen noterade att det inte fanns några enhetliga rutiner eller checklistor inom länsstyrelserna och att t.ex. registrering av ansökningar samt förvaltning av återbetalningar hanterades olika av resp. länsstyrelse. De svenska myndigheterna anmodades därför bl.a. att se till att Jordbruksverket utfärdar detaljerade riktlinjer till länsstyrelserna och att anpassa sin struktur så att Jordbruksverket fullt ut kunde respektera ackrediteringsreglerna.⁷⁰

Problemet med Jordbruksverkets bristande befogenheter löstes genom att relevanta stödförordningar utfärdats som bemyndigar Jordbruksverket att, efter samråd med länsstyrelserna, meddela föreskrifter om länsstyrelsernas handläggning av de individuella stödärendena och om det underlag som krävs för utbetalning av resp. stöd.⁷¹

Detta exempel visar inte bara på risken för brist på finansiell kontroll, utan även hur gemenskapsbestämmelser lätt kan tillämpas olika även inom en och samma medlemsstat.

Det kan avslutningsvis tilläggas att solidaritetsprincipen i EG-fördraget medför ett krav på att en utvald nationell myndighet och dess interna föreskrifter måste vara så duglig och lämplig att den kan genomföra/tillämpa gemenskapsrätten.

⁷⁰ SOU 1998:147, Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket, sid. 90 f. och 113.

⁷¹ SOU 1998:147, s. 91.

4 Skriven rätt

4.1 Jordbruksutgifter

4.1.1 Allmänt om systemet – Rådets förordning (EG) nr 1258/1999

Gemenskapsfinansieringen av budgetens största utgiftspost, jordbruksutgifter, regleras genom rådets förordning (EG) nr 1258/1999⁷². Systemet återspeglar det faktum att jordbrukspolitiken i huvudsak implementeras av medlemsstaterna. Finansieringen av medlemsstaternas utgifter för jordbruksstöden skedde tidigare genom månatliga förskottsbetalningar baserade på vissa uträkningar gjorda av kommissionen. Sedan 1988 grundas istället betalningarna till medlemsstaterna på utbetalningsställets verkställda utgifter och förskottssystemet har således övergått till att bli ett återbetalningssystem.⁷³ Medlemsstaterna transfererar i sin tur ut resurserna till de organ som innehar ansvaret för utbetalningar till operatörerna.

De prisinterventioner som sker till förmån för näringsidkarna inom ramen för GJP utgör direkta och individuella rättigheter när de stadgade materiella och formella villkoren är uppfyllda. Enligt de allmänna principer som kräver att medlemsstaten skall implementera gemenskapsrätten blir således medlemsstaterna betalningsskyldiga. Näringsidkarens rättigheter emanerar alltså inte från rådets förordning (EG) nr 1258/1999, utan från de olika marknadsordningarna. Jordbrukslagstiftningens direkta effekt påverkar dock själva finansieringssystemet såtillvida att det finns ett krav på medlemsstaten att betala ut stöden oavsett om budgetära åtgärder vidtagits på gemenskapsnivå för att täcka kostnaderna eller ej.⁷⁴ Likaledes gäller för de fall där gemenskapen vägrar att återbetala medlemsstaternas utgifter av andra skäl. Dessa skyldigheter för medlemsstaterna bekräftades genom rådets förordning nr 3183/87⁷⁵, vilken ålägger medlemsstaterna att ställa resurser till förfogande för de fall där de av gemenskapen tilldelade medlen ej täcker utgifterna för stödutbetalningar.

Medlemsstaterna är vidare fullt ansvariga för en korrekt tillämpning av gemenskapsbestämmelserna. Vad gäller området för jordbruksutgifter innebär detta att stöden skall betalas ut om, och bara om, de villkor som uppställs i gemenskapslagstiftningen är för handen. Enbart då kan de

⁷² EGT 1999 L 103.

⁷³ Se René Barents, *The Agricultural Law of the EC, An Inquiry into the Administrative Law of the European Community in the Field of Agriculture*, Deventer, 1994, s. 92.

⁷⁴ Se R. Barents, 1994, s. 189.

⁷⁵ Rådets förordning nr 3183/87, EGT 1987 L 304/1. Se även R. Barents, 1994., s. 189

utbetalade stöden finansieras genom EUGFJ:s garantifond. Detta kan utläsas genom art. 7.4, i rådets förordning (EG) nr 1258/1999, vilken lyder:

”Kommissionen skall besluta om vilka utgifter som inte skall omfattas gemenskapsfinansieringen enligt artiklarna 2 och 3 om den finner att utgifterna inte har verkställts i överensstämmelse med gemenskapsbestämmelserna.”

Denna artikel kan ses som en kodifiering och ett förtydligande av EG-domstolens tolkning av de tidigare bestämmelserna som tillämpades vid finansiell ansvarsfördelning, vilka återfanns i rådets förordning (EEG) nr 729/70⁷⁶. Dessa löd:

”Garantisektionen skall finansiera interventioner i syfte att stabilisera jordbruksmarknaderna.” (art. 1.2.b)

”Interventioner för att stabilisera jordbruksmarknaderna som görs *i enlighet med gemenskapsbestämmelserna* (förf. kursivering) inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna, skall finansieras enligt 1.2.b.” (art 3.1)

Det ifrågasattes om Domstolens tolkning inte stred mot lagstiftarens intentioner. Det var nära till hands att tolka uttrycket ”i enlighet med gemenskapsbestämmelserna...” i art. 3 som en allmän hänvisning till reglerna på området, och inte som ett grundläggande kriterium för den finansiella ansvarsfördelningen i dessa fall.⁷⁷ Sådana tveksamheter är emellertid numera undanröjda genom den nya bestämmelsen.

En korrekt tillämpning förutsätter inte bara att de materiella och formella villkoren i marknadsordningarna är uppfyllda utan det förutsätts även att medlemsstaterna utformar effektiva rutiner för den finansiella administrationen, vilket innebär att kontroller sker, oegentligheter och bedrägerier förhindras och lagförs samt att kräva återbetalning på felaktigt utbetalda stöd. I många avseenden kan förordning 1258/1999 ses som en specificering av den allmänna lojalitetsprincipen.⁷⁸

De bestämmelser som anger villkoren för utbetalningarna skall, enligt Domstolen, tolkas strikt. Argument från medlemsstatens sida att exempelvis de nationella bestämmelserna var mer effektiva⁷⁹ eller att de krav på kontroll som ställts i gemenskapslagstiftningen ej var tillräckliga⁸⁰, har inte godtagits av EG-domstolen. I dessa fall var det irrelevant att utbetalningarna av stöden var korrekta per se.⁸¹

⁷⁶ Rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken, EGT 1970 L 94/13.

⁷⁷ Se R. Barents, 1994, s. 195.

⁷⁸ Se R. Barents, 1994, s. 191.

⁷⁹ Se R. Barents, 1994, s. 191.

⁸⁰ Mål 819/79 *Federal Republic of Germany v. Commission*, 1980 ECR 21.

⁸¹ De förenade målen 15-16/76, *French Republic v. Commission*, 1979 ECR 321.

Som det vidare framkommit ovan är det kommissionen som (inom ramen för ”avslut av räkenskaper”) avgör huruvida medlemsstaternas utbetalningar skett i enlighet med gemenskapsbestämmelser, vilket ger den ett tolkningsprerogativ och ett stort inflytande över tillämpningen. Genom att medlemsstaterna endast återbetalas för de utgifter som skett i enlighet med gemenskapsrätten kan de sägas vara utsatta för en typ av riskansvar. Kommissionens beslut kan överklagas till EG-domstolen. Överklaganden av dessa beslut är vanligt förekommande, vilket i och för sig inte är särskilt konstigt eftersom det ofta rör sig om stora belopp och de bestämmelser som medlemsstaten påstås ha brutit mot inte sällan utgör svåra tolkningsfall. I dessa rättsfall kan man därför ofta finna intressanta uttalanden från EG-domstolen vad gäller dels vissa specifika reglers innebörd, dels mer principiella frågor som t.ex. Gemenskapens krav på nationella förvaltningen.

4.1.2 Återkrav av felaktigt utbetalda jordbruksstöd

I rådets förordning (EG) nr 1258/1999 finns en separat bestämmelse för oegentligheter och försummelser:

”Medlemsstaterna skall i enlighet med *nationella regler* (förf. kursivering) i lagar och andra författningar vidta de åtgärder som är nödvändiga för att

- försäkra sig om att transaktioner som finansieras av fonden verkligen äger rum och att de genomförs korrekt
- förhindra och beivra oegentligheter
- indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter och försumlighet.” (art. 8.1, 1st)

” Om en fullständig indrivning inte kan åstadkommas skall de finansiella följderna av oegentligheter och försummelser bäras av gemenskapen, med undantag för följderna av sådana oegentligheter eller försummelser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaten.” (art. 8.2, 2 st)

Uttrycket ”oegentligheter och försummelser” inkluderar vad som allmänt brukar rubriceras bedrägerier och omfattar såväl operatörer som handläggande tjänstemän. Belopp som gått förlorade till följd av oegentligheter och försummelser måste således återkrävas. Till en början var det inte klart om denna bestämmelse relaterade till, eller inkluderade, stöd som betalats ut genom en inkorrekt tillämpning av gemenskapsbestämmelser. Efter det att art. 7.4 infördes råder det ingen tvekan om att frågorna måste särskiljas.⁸² Det finansiella ansvaret för en ej korrekt tillämpning avgörs enligt art. 7.4 medan oegentligheter och försummelser regleras i art. 8. Denna fördelning innebär följaktligen även att medlemsstaternas skyldighet att kräva återbetalning på felaktigt utbetalda belopp enligt art. 8 endast gäller de fall där så skett p.g.a. oegentligheter och försummelser, inte när myndigheterna tillämpat gemenskapsbestämmelserna

⁸² Första gången detta slogs fast var i mål 18/76, *Federal Republic of Germany v. Commission*, (1979) ECR 343.

felaktigt. Emellertid torde det även vara krav på att kräva in utbetalningar i det senare fallet. Åtminstone teoretiskt sett skulle det vara väl förenligt med Domstolens återkommande uttalanden om att en strikt tillämpning och tolkning av EG-rätten erfordras för att förhindra snedvridningar i konkurrensen.⁸³ Dessutom är det frågan om ett sådant krav inte kan anses inrymmas i medlemsstaternas lojalitetsplikt.

Vid återkrav av belopp som förlorats till följd av oegentligheter skall ingen hänsyn tas till orsaken, d.v.s. om utbetalning skett p.g.a. bedrägligt beteende, misstag etc. Artikeln utgör dock i sig ingen grund för kräva återbetalning, utan kräver att medlemsstaterna reglerar detta genom nationell lagstiftning.⁸⁴ Artikeln gäller m.a.o rättsförhållandet mellan gemenskapen och medlemsstaten, medan rättsförhållandet mellan medlemsstaten och den enskilde operatören styrs av nationella regler. Vissa gemenskapsrättsliga begränsningar föreligger ändock vid denna typ av hänvisningar till nationell rätt. Något som närmare kommer att beskrivas i nästa kapitel.⁸⁵

När en fullständig indrivning inte kan åstadkommas är huvudregeln att de finansiella följderna skall bäras av gemenskapen om de ej kan tillskrivas medlemsstaternas myndigheter eller organ. För att så skall vara fallet krävs dock att utbetalningen skett i enlighet med gemenskapsbestämmelserna. Föreligger vissa brister ex. vad gäller kontroll och ekonomisk granskning är medlemsstaterna sålunda ansvariga oavsett om det är frågan om bedrägeri eller ej. Dessutom utgör kravet på att driva in belopp en del av gemenskapsbestämmelserna som måste tillämpas korrekt. Bristfällig förvaltning av återkrav, förseningar som uppstått etc. är grund för finansiella korrigeringar enligt den ovan beskrivna art. 7.4. Eftersom gemenskapen endast bär finansiellt ansvar för belopp förlorade p.g.a. bedrägerier som inte kan kopplas till administrativa bristfälligheter måste den praktiska betydelsen för medlemsstaten mellan denna bedrägeriartikel och art. 7.4 te sig tämligen begränsad.⁸⁶

4.2 Inkomster – de traditionella egna medlen

4.2.1 Allmänt om systemet

Uppbörd av de egna medlen sker genom medlemsstaternas officiella organ på uppdrag av gemenskapen, eftersom denna ej förfogar över egen tull- och skattemyndighet. I rådets beslut 728/94⁸⁷ stadgas det även att :

⁸³ Se vidare R. Barents, 1994, s. 195.

⁸⁴ Se ex. de förenade målen 205-215/82, *Deutsche Milchkontor GmbH and others v. Federal Republic of Germany* 1983 ECR 2633.

⁸⁵ Se speciellt kap. 5.2.2.

⁸⁶ Se R. Barents, 1994, s. 195.

⁸⁷ 94/728/EG, Euratom: Rådets beslut av den 31 oktober 1994 om systemet för gemenskapens egna medel, EGT 1994 L 293/9.

”Gemenskapens egna medel...skall uppbäras av medlemsstaterna enligt deras respektive nationella lagar och andra författningar vilka behov skall anpassas för att uppfylla gemenskapsbestämmelsernas krav. Kommissionen skall granska de nationella bestämmelser den underrättas om av medlemsstaterna, meddela till medlemsstaterna de bestämmelser de anpassningar som den anser behövs för att de nationella bestämmelserna skall följa gemenskapsbestämmelserna samt rapportera till den budget ansvariga myndigheten. Medlemsstaterna skall ställa medlen ... till kommissionens förfogande.” (art. 8)

För de traditionella medlen går inbetalningsförfarandet förenklat till så att de verifieras av medlemsstaterna genom att de behöriga myndigheterna underrättar de betalningsansvariga om den summa som skall betalas. Inkomsterna bokförs sedan, varefter de ställs till kommissionens förfogande för att användas i mån av behov.⁸⁸ Medlemsstaterna är berättigade till ett avdrag på 10 % för att täcka uppbördskostnaderna.

Enligt art 17.2 i rådets förordning nr 1552/89 fritas medlemsstaterna från att ställa fastställda belopp till kommissionens förfogande endast om dessa belopp inte kunde uppbäras av skäl som inte kan tillskrivas medlemsstaterna. Vidare medför försenade överföringar fördragsbrott och dröjsmålsränta kan påläggas medlemsstaten.⁸⁹

Eftersom det är ett stort antal nationella myndigheter som tillämpar gemenskapsbestämmelserna med kompletterande nationella normer uppstår många problem vad gäller harmonisering och uttolkning av bestämmelserna ifråga. I ett försök att lösa dessa problem har en rådgivande kommitté för de egna medlen upprättats.⁹⁰ Kommittén som består av representanter från medlemsstaterna och kommissionen, undersöker alla frågor som rör verifiering och inbetalning av de egna medlen. Två problemtyper skall här särskilt nämnas. Det första fallet rör återbetalning av tullar och avgifter som uppburits i strid med gemenskapsreglerna. Det andra fallet gäller uppbörd i efterhand.

⁸⁸ Se EU:s officiella finanser, 1996, s. 117.

⁸⁹ Se mål 303/84, *Commission v. Federal Republic of Germany* 1986 ECR 1171; 93/85, *Commission v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* 1986 ECR 4011. Se även kap. 6.3.

⁹⁰ Se rådets förordning (EEG, Euratom) nr 1552/89 av den 29 maj 1989 om genomförandet av beslut 88/376/EEG, Euratom om systemet för gemenskapernas egna medel, EGT L 155/1.

4.2.2 Återbetalning av tullar och avgifter som uppburits i strid med gemenskapsregler

Medlemsstaten är strikt förbjuden att införa nationella tullar eller avgifter med motsvarande verkan.⁹¹ Om medlemsstaten ändå tar ut sådana kan den bli förpliktigad att betala tillbaka beloppet. Vidare kan återbetalning till enskilda bli aktuellt när misstag (feltolkningar, slarv etc.) begås av den ansvariga myndigheten.

Om uppbörd av en felaktig summa sker genom de nationella myndigheterna, skall den som åsamkats förlusten ha rätt att få den felaktiga summan återbetald enligt en allmän rättsprincip, som också gäller inom gemenskapsrätten. Denna princip har inrättats genom EG-domstolens praxis.⁹² Utgångspunkten är att det ankommer på varje medlemsstat att i sin interna rättsordning fastställa materiella och processuella regler för återbetalning av avgifter som utkrävts i strid med gemenskapsrätten.⁹³ Den enskilde har således rätt att återkräva den felaktigt inbetalade summan direkt från den berörda nationella myndigheten enligt dess egna regler. Vidare är den nationella myndigheten skyldig att återbetala beloppet, inklusive ränta, men kan i sin tur inte kräva återbetalning från kommissionen om inbetalningen beror på fel som begåtts av myndigheten.⁹⁴

Sedan 1980 finns det gemenskapsrättsliga bestämmelser om återbetalning och eftergift av import- och exporttullar som åsidosätter de nationella regler som tidigare tillämpades. De nationella reglerna utgör dock fortfarande ett nödvändigt kompletterande instrument. Ursprungligen infördes gemenskapsbestämmelserna genom rådets förordning nr 1430/79⁹⁵, men återfinns numera i EG:s tullkodex.⁹⁶ Bestämmelserna slår bl.a. fast att återbetalning eller eftergift av tull skall ske av det belopp som överstiger den summa som lagligen skulle betalats eller om en tulldeklaration ogiltigförklaras.⁹⁷

Förutom de situationer för återbetalning som uppges i tullkodex finns det även en möjlighet att genom ett kommittéförfarande bestämma andra fall som berättigar till återbetalning och eftergift. Därtill kommer de fall när ett för högt tullbelopp fastställs p.g.a. oriktigheter eller uppenbar vårdslöshet

⁹¹ Se art. 23 och 25 i EG-fördraget. Rekvisiten för att en avgift skall anses ha motsvarande verkan som tull är; Det skall vara en avgift i pengar som är ensidigt pålagd importerade produkter uteslutande p.g.a. att de passerar en gräns. Det spelar därvidlag ingen roll om de tas upp vid gränsen eller inne i landet.

⁹² Se målen 26/74, *Roquette frères v. Commission* 1976 ECR 677; 66/80, *Spa International Chemical Corporation v. Amministrazione delle finanze dello Stato* 1981 ECR 1191.

⁹³ Se EU-Karnov, 1998, s. 80.

⁹⁴ Se EU:s offentliga finanser, 1996, s. 118.

⁹⁵ Rådets förordning (EEG) nr 1430/79 av den 2 juli 1979 om återbetalning eller eftergift av import- eller exporttullar, EGT 1979 L 186/1.

⁹⁶ Rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen, EGT 1992 L 302/1.

⁹⁷ Se vidare art. 235-239.

som kan tillskivas gäldenären i fråga. Denna typ av ärende beslutas av kommissionen efter att de förlagts ett kommittéförfarande. Kommissionens beslut kan överklagas till EG-domstolen, vilken vid ett antal tillfällen ogiltigförklarat dessa beslut till förmån för den enskilde.⁹⁸

4.2.3. Uppbörd i efterhand

Med uppbörd i efterhand menas att de nationella myndigheterna efter det att uppbörd skulle skett, kräver betalning som skall utgå enligt gemenskapsbestämmelser, vilket helt eller delvis inte gjorts. Anledningen till att uppbörd i efterhand blir aktuellt varierar. Ett stort problem utgör de fall där bedrägeri mot gemenskapens budget begås genom att summan som skall betalas avsiktligt nedsatts eller genom att den inte deklarerats alls.⁹⁹ Här skall översiktligt skisseras några av de problem som uppstår i samband med uppbörd i efterhand vad gäller de traditionella egna medlen.

Det grundläggande problemet med återvinning är att förfarandet kan inledas först när tullarna fastställts av medlemsstatens behöriga myndighet. Detta innefattar särskilt identifiering av ifrågavarande aktör samt en beräkning av de tullar som skall betalas. När det gäller exempelvis smuggling är det nära nog omöjligt att i efterhand beräkna de tullar som skulle erlagts för en vara som olagligen införts och släppts ut på marknaden. Därtill kommer det faktum att när en vara beslagtogs i samband med olaglig import förstörs den vanligtvis och inga tullar betalas. Det största problemet med import genom oerättigad förmånsbehandling är otillräckliga kontroller och ett bristande eller försenat samarbete med de länder som åtnjuter förmånsbehandling. Följden blir att tullpliktiga importörer kan undvika tullskulden och förfaranden för att återvinna den, även om en falsk deklaration av ursprung som medför förmånsbehandling upptäckts. Detta p.g.a. att ärendet hinner bli preskriberat eller därför det finns en viss osäkerhet om lagstiftningen.¹⁰⁰

Utöver vad som nu sagts kommer det faktum att tullmyndigheterna varje år hanterar cirka 30 miljoner importdeklarationer, ungefär lika många exportdeklarationer samt cirka 20 miljoner transiteringstransaktioner inom gemenskapen. De tillämpar den kombinerade nomenklaturen som innehåller över 30 000 produktnummer, av vilka många i sig omfattar ett antal olika tullsatser beroende på varans ursprungsland.¹⁰¹ Sammantaget gör dessa faktorer att målet att uppbära de korrekta tull- och avgiftsbeloppen i tid inte

⁹⁸ Art 239, andra strecksatsen i tullkodex, fotnot 92. Närmare villkor för denna bestämmelse finns i art. 905-909 i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av tullkodex för gemenskapen, EGT 1993 L 253/1.

⁹⁹ Se EU:s offentliga finanser, s. 120.

¹⁰⁰ Se kommissionens rapport: Kampen mot bedrägerier 1998, Luxembourg, 2000, s. 15.

¹⁰¹ Sifferuppgifter tagna från: Särskild rapport nr 13/98 om granskning av användningen av riskanalytiska metoder vid tullens kontroller och tullklarering av varor samt kommissionens svar (i enlighet med art 188c4 andra stycket i EG-fördraget), EGT 1998 C 375/3, p. 1.3.

alltid kan uppfyllas och att det uppstår problem vad gäller uppbörd i efterhand.

I likhet med återbetalning och eftergift regleras uppbörd i efterhand av import- och exporttullar i tullkodex.¹⁰² Även i detta fall kompletteras förfarandet av nationella regler.

För uppbörd i efterhand gäller en preskriptionstid på tre år. Visserligen stadgas det i tullkodex uppbördskapitel andra snävare tidsfrister, ex. att tullbelopp skall bokföras inom två dagar räknat från den tidpunkt då tullmyndigheten har möjlighet att beräkna beloppet och avgöra vem som är betalningsansvarig. EG-domstolen har dock framhållit att syftet med dessa frister är att säkerställa att den tekniska hanteringen av förvaltningsmyndighetens bokföring av import- och exporttullar sker snabbt och på ett enhetligt sätt. Tullmyndigheternas underlåtenhet att iaktta dessa frister kan medföra att den berörda medlemsstaten måste betala dröjsmålsränta till gemenskapen, eftersom beloppen utgör gemenskapens egna medel. Det innebär emellertid inte att tullskulden inte kan drivas in eller att dessa myndigheter förlorar rätten att uppbära tull i efterhand.¹⁰³

Eftergift av uppbörd i efterhand regleras enligt de regler som tagits upp i ovanstående avsnitt.

4.3 Sammanfattande kommentar

I kapitlet har redogjorts för det övergripande systemet för den decentraliserade förvaltningen vad avser jordbruksutgifter och uppbörd av traditionella medel. Tre situationer har särskilt uppmärksammats: återkrav på felaktigt utbetalda stöd, återbetalning till enskilda vid felaktigt uttagna avgifter/tullar och slutligen uppbörd i efterhand. Även om de skiljer sig åt såtillvida att återkrav av felaktigt utbetalda stöd till synes helt styrs av nationella regler medan de två sistnämnda delvis regleras av skriven gemenskapsrätt, torde likheterna framgått. För det första måste tillämpningen ske i enlighet med EG-rätten, annars riskerar medlemsstaterna att få ta ett kännbart ekonomiskt ansvar. För det andra styrs tillämpningen i den ”finansiella förvaltningen” till stor del av nationella rättsinstrument, vilket gör att det ställs höga krav på administrerande personals kunskaper om EG-rätten när de måste följa de ”oskrivna” kraven. Varje ärende skall beslutas mot bakgrund av dessa. De ”oskrivna” kraven i form av gemenskapens allmänna rättsprinciper härledda från gemensamma rättstraditioner kommer presenteras i nästa kapitel tillsammans med konkretiserande rättsfall.

¹⁰² Se art. 220.2 och 221.3.

¹⁰³ Se målen C- 370/96, *Covita*, REG 1998, s. I-7711, p. 36 –37; C- 61/98, *De Haan Beheer BV och Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen*, (ännu ej reg).

5 Allmänna rättsprinciper

5.1 Allmänt

Enligt EG-fördragets artikel 164 åligger det Domstolen att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av EG-fördraget. Vid utövandet av sina uppgifter härmed använder sig Domstolen återkommande av vad som brukar betecknas som grundläggande rättsprinciper. Tillämpningen av allmänna rättsprinciper går tillbaka till ett tidigt skede av den gemenskapsrättsliga utvecklingen. Enär gemenskapsförfattningarna inte gav vägledning om ett specifikt rättsförhållande utvecklade Domstolen en metod att utifrån medlemsstaternas gemensamma rättstraditioner formulera sådana principer för att inte göra sig skyldig till *déni de justice*.¹⁰⁴ Hänvisningen till medlemsstaternas gemensamma rättstraditioner är således ett uttryck för den komparativ metod som Domstolen använder sig av. Det skall emellertid klargöras att de allmänna rättsprinciper som EG-domstolen tar fasta på visserligen finns i alla medlemsstater, men i varierade form och utsträckning samt att erkännande och tillämpning kan skilja sig åt högst betydligt. Det är sålunda klart att Domstolen i praktiken inte utgår ifrån vad som skulle kunna vara en minsta gemensam nämnare mellan medlemsstaterna. I stället är det snarare så att Domstolen har valt att från varje medlemsstat välja de lösningar som med beaktande av fördragets syften förefaller de bästa eller t.o.m. de mest progressiva.¹⁰⁵ Gemenskapens allmänna rättsprinciper har alltså sin egen särart och en parallell tolkning med en medlemsstats principer kan öka förståelsen, men bör ske med försiktighet.

De allmänna rättsprinciperna är bindande för gemenskapen och dess institutioner. De binder också medlemsstaterna, när dessa t.ex. nationellt skall genomföra gemenskapslagstiftning eller gemenskapspolitik eller då de handlar på gemenskapens vägnar eller utövar befogenheter som regleras av gemenskapen.¹⁰⁶ Principerna utgör alltså inte bara medel för tolkning av gemenskapsbestämmelser utan är i sig själva en del av EG-rätten. De allmänna principerna har därmed företräde framför nationell rätt på gemenskapsrättsliga områden enligt den fastslagna grundsatsen om gemenskapsrättens företräde.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Se ex. H.-H. Vogel, 1995, s. 249-258; J. Schwarze, 1992, s. 5 f.f.; EG-domstolens klargöranden i "Algera-fallet": Dineke Algera, Giacomo Cicconardi, Simone Couturaud, Ignazio Genuardi, Felicie Streichen contre Assemblée Commune de la Communauté Euroéenne du charbon et de l'acier, Recueil (Recueil des arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes) 1957, 81.

¹⁰⁵ Se generaladvokaten Lagrange i målet 14/61 *Hoogovens v. High Authority* 1962 ECR 253. Se även Olof Allgårdh och Sven Norberg, EU och EG-rätten, Stockholm, 1995, 2 uppl., s. 103.

¹⁰⁶ 205-215/82, *Deutsche Milchkontor GmbH and others v. Federal Republic of Germany* 1983 ECR 2633. Se även H.-H. Vogel, 1995, s. 257.

¹⁰⁷ Se mål 6/64, *Costa v. ENEL*, 1964 ECR 585.

Att uttömmande ange de rättsprinciper som inryms under EG-rätten är givetvis inte möjligt. Dessa är för övrigt i ständig utveckling och behöver ännu inte funnit sin definitiva form. Principer som nu erkänts i ett visst sammanhang kan senare komma att bli ansedda som uttryck för en mer allmänt gällande princip.

De principer som här närmare kommer att beröras är dock etablerade sen lång tid tillbaka. Det är lika-behandlingsprincipen, proportionalitetsprincipen och principen om rättssäkerhet. Efter en allmän inledning om principens innebörd och tillämpningsområde begränsas granskningen till rättsfall som är direkt relevanta för den decentraliserade förvaltningen av gemenskapens medel med huvudsaklig inriktning på felaktigt utbetalda jordbruksstöd. Lika-behandlingensprincipen har givits ett större utrymme eftersom den viktiga frågan om nationella reglers tillämpning, och de skillnader mellan medlemsstaterna som denna medför, diskuteras under detta avsnitt.

5.2 Likabehandlingsprincipen¹⁰⁸

5.2.1 Begrepp och tillämpningsområde

EG-domstolen har slagit fast att inom gemenskapsrätten gäller en allmän princip om likabehandling. En sådan princip finns visserligen inte explicit upptagen i EG-fördraget men ett antal artiklar rör icke-diskriminering.¹⁰⁹ Domstolen har uttalat att dessa bestämmelser om icke-diskriminering endast är ett uttryck för en generell likabehandlingsprincip som innebär att likartade situationer inte får behandlas olika med mindre än att det finns objektiv grund för att göra en åtskillnad. Domstolen har således givit principen en bred betydelse och dess tillämpningsområde inskränker sig inte enbart till de områden som innehåller icke-diskrimineringsregler. Denna innebörd bekräftades på 1970-talet i rättsfall som rörde de finansiella bestämmelserna i EG-fördraget.

Ett av dessa mål gällde en nationell myndighets återkrav av felaktigt utbetalat exportstöd, det s.k. *Ferweda-fallet*.¹¹⁰ Kärnfrågan var om gemenskapsrätten innehöll någon princip eller något förbud som medförde att nationella principer såsom t.ex. principen om legitima förväntningar inte kunde tillämpas p.g.a. att de utgjorde ett hinder för återkravet.

Frågorna ställdes inom ramen för en tvist som uppkommit mellan en nederländsk köttimportör, bolaget Ferweda, och den behöriga myndigheten som handlade det aktuella återkravet. Det hade fastställts att exportstödet beviljats i strid med reglerna i kommissionens förordning nr 192/75 av den

¹⁰⁸ Från engelskans "the principle of equality".

¹⁰⁹ Se ex. art. 12.

¹¹⁰ C- 265/78, *H Ferweda BV mot Produktschap voor Vee en Vlees*, REG 1980 s. 617; svensk specialutgåva 1980, s.45.

17 januari 1975 om tillämpningsföreskrifter för exportbidrag för jordbruksprodukter.¹¹¹ Ferweda gjorde gällande i den nationella domstolen att det krav som ställts på bolaget om återbetalning stred mot rättssäkerhetsprincipen. Enligt den inhemska domstolen erkändes denna princip i den nationella rättsordningen som ett giltigt försvar mot ett myndighetsbeslut. Under dessa förhållanden ville den nationella domstolen i huvudsak veta om gemenskapsrätten i allmänhet hindrar tillämpning av en sådan nationell rättsprincip.

EG-domstolen började med att konstatera att det exportbidrag som utbetalades till Ferweda utgjorde en sådan ekonomisk fördel som beviljades med tillämpning av gemenskapsreglerna och som finansierades med gemenskapens egna medel inom ramen för det budgetsysteem som regleras i art. 268-280, EG-fördraget. Domstolen uttalade därefter:

”Reglerna om fastställelse av och villkoren för uppbörd av de finansiella pålagor som gemenskapen är behörig att införa och som särskilt utgör egna medel, såsom tullar, jordbruksavgifter och monetära utjämningsbelopp, liksom reglerna om villkoren för beviljandet och utbetalningar av ekonomiska fördelar till ekonomiska aktörer på gemenskapsbudgetens bekostnad, har fastställts genom rådets beslut av den 21 april 1970 om att ersätta finansiella bidrag från medlemsstaterna med gemenskapens egna medel (EGT nr L 94, s. 19, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) och de förordningar som utfärdats för dess genomförande liksom genom rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT nr L 94, s. 13, fransk version; svensk specialutgåva, del 03, volym 03) vars bestämmelser har utsträckts till att gälla monetära utjämningsbelopp genom artikel 2 i rådets förordning (EEG) nr 2746/72 av den 19 december 1972 (EGT nr L 291, s. 148, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). Denna samling regler skall beaktas inom ramen för det allmänna systemet för fördragets finansiella bestämmelser, vilka system liksom medlemsstaternas motsvarande system präglas av den allmänna principen om lika behandling enligt vilken jämförbara situationer inte skall behandlas på olika sätt, om en sådan differentiering inte är berättigad.”¹¹²

Domstolen konstaterade att därför skall de avgifter som tillförs gemenskapsbudgeten och de ekonomiska fördelar som belastar den, regleras och tillämpas så att de på ett enhetligt sätt åläggs eller gynnar alla dem som uppfyller de villkor som ställs i gemenskapsrätten för sådana avgifter eller fördelar. Domstolen menade att detta krav indirekt förutsätter att ingen diskriminering får förekomma vad beträffar de formella och materiella villkor, enligt vilka å ena sidan de ekonomiska aktörerna kan invända mot de avgifter gemenskapen ålägger dem, begära återbetalning vid felaktig inbetalning eller begära sådana ekonomiska fördelar av gemenskapskaraktär

¹¹¹ EGT 1975 L 25/1.

¹¹² C-265/78, fotnot 110, p.7.

som de har rätt till, och å andra sidan medlemsstaternas myndigheter för gemenskapens räkning kan uppbära de nämnda pålagorna och i förekommande fall återkräva ekonomiska fördelar som felaktigt beviljats.¹¹³

Domstolen pekade därefter på att rådet har följt denna väg vad gäller uppbörd i efterhand samt vid återbetalning eller eftergift av import- och export tullar, men framhöll också att den befintliga regleringen bara delvis löste problemen med likställighet inom detta område. I detta sammanhang hänvisade Domstolen till sin dom av den 21 maj 1976, 26/74 Roquette, och konstaterade att tvister om återbetalning av summor som uppburits för gemenskapens räkning faller under de nationella domstolarnas behörighet och skall avgöras av dessa med tillämpning av den nationella lagstiftningen i den mån gemenskapsrätten inte reglerar förhållandet. De nationella domstolarna skall härigenom, i enlighet med samarbetsförpliktelsen i art. 10, EG-fördraget, trygga det rättsskydd som följer av gemenskapsbestämmelsernas direkta effekt, både när dessa bestämmelser skapar skyldigheter för de enskilda och när de tilldelar dem rättigheter. Varje medlemsstat skall således i sitt nationella system föreskriva behörig domstol och fastställa de processuella reglerna för talan som syftar till att trygga de rättigheter som följer av gemenskapsrättens direkta effekt. Dessa regler får dock inte vara mindre gynnsamma än de som gäller för motsvarande talan av nationell karaktär och de får under inga omständigheter vara så utformade att de i praktiken hindrar utövande av de rättigheter som de nationella domstolarna skall skydda.¹¹⁴

Domstolen betonade att hänvisningar till nationell rätt, såsom sker i art. 8 i rådets förordning nr 729/70, är underkastad samma begränsningar som den underförstådda hänvisning vars nödvändighet i frånvaro av gemenskapsbestämmelser har fastslagits, på så sätt att tillämpningen av den nationella lagstiftningen måste ske på ett icke-diskriminerande sätt i förhållande till förfaranden för avgöranden av liknande, men rent nationella tvister och att rättegångsförfarandena inte får leda till att utövandet av de rättigheter som följer av gemenskapsrätten blir praktiskt omöjligt. Domstolen refererade därefter till rättsfallet *Balkan-fallet*¹¹⁵, vari Domstolen förklarade att även om alla formaliteter kring uppbörden av gemenskapsavgifter anförtros medlemsstaterna är tillämpning av en nationell regel om skälighet som tillåter myndigheten att efterskänka avgifter, utesluten i det fall det rör sig om avgifter till gemenskapen, om ”detta skulle leda till ändrad räckvidd för gemenskapsrättens bestämmelser om avgiftens beräkningsunderlag, villkor eller belopp”.¹¹⁶

Domstolen såg det därför nödvändigt att pröva om det förelåg någon allmän princip eller särskild regel i gemenskapsrätten som skulle kunna hindra

¹¹³ C-265/78, fotnot 110, p. 8.

¹¹⁴ C-265/78, fotnot 110, p. 10.

¹¹⁵ Mål 118/76 *Balkan-Import Export GmbH v. Hauptzollamt Berlin-Packhof* 1970 ECR 1177.

¹¹⁶ C-265/78, fotnot 110, .13.

tillämpningen av en nationell bestämmelse, såsom den holländska principen om legitima förväntningar.¹¹⁷

När det konstaterats att så inte var fallet kom Domstolen följaktligen fram till att gemenskapsrätten inte hindrar en tillämpning av en rättssäkerhetsprincip som följer av den nationella rätten och som innebär att de ekonomiska fördelar som beviljats av den offentliga myndigheten inte kan indrivnas, om misstaget inte beror på att mottagaren lämnat felaktiga upplysningar eller om detta misstag enkelt kunnat undvikas, trots att upplysningarna var felaktiga men lämnades i god tro.¹¹⁸

5.2.2 Likabehandlingsprincipen och decentraliserad förvaltning

I kravet på medlemsstaterna att beakta likabehandlingsprincipen vid implementering av gemenskapslagstiftning ligger också ett krav på formell likabehandling, d.v.s. gemenskapsrätten skall tillämpas på ett likartat sätt i alla medlemsstater.

En decentraliserad förvaltning medför att även om operatörerna behandlas lika inom medlemsstatens gränser är risken stor för tillämpningen mellan medlemsländerna skiljer sig åt. Sådana skillnader kan leda till snedvridning i konkurrensen på den gemensamma marknaden, vilket i sin tur kan komma att påverka den inomstatliga handeln. Det skall dock framhållas att det är ofrånkomligt att det alltid kommer att föreligga vissa skillnader i tillämpningen mellan de olika medlemsstaterna. Till och med det enhetliga prisinterventionssystemet inom den gemensamma jordbrukspolitiken, vilken präglas av detaljreglering, karaktäriseras av vissa sådana skillnader. Olikheter som uppkommer till följd av medlemsstaternas olika implementering och dess kompletterande nationella regler innebär inte i sig ett brott mot gemenskapsrätten och likabehandlingsprincipen. Men var går då gränsen mellan vad som kan beskrivas som acceptabla ”naturliga” skillnader och åtgärder som är oförenliga med gemenskapsrätten och dess principer? Denna fråga uppkom i rättsfallet *Deutsche Milchkontor m.fl. mot Tyskland*.¹¹⁹

Domstolen uttalade i detta mål att:

”i den mån gemenskapsrätten, inbegripet dess allmänna principer, inte innehåller gemensamma föreskrifter skall de nationella myndigheterna vid genomförandet av dessa bestämmelser tillämpa de formella och materiella reglerna i sin nationella rätt; en sådan regel måste varaförenlig med

¹¹⁷ C-265/78, fotnot 110, p. 14.

¹¹⁸ C-265/78, fotnot 110, p. 21.

¹¹⁹ Se de förenade målen 205-215/82, *Deutsche Milchkontor GmbH and others v. Federal Republic of Germany* 1983 ECR 2633.

kravet på enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten för att undvika olika behandling av näringsidkare.”¹²⁰

Efter att EG-domstolen slagit fast att art 8.1 i Rådets förordning nr 729/70 hänvisade till att nationell rätt skulle reglera förhållandet mellan parterna i målet, konstaterade Domstolen att en sådan hänvisning visserligen kan leda till att villkoren för återkrav av felaktigt utbetalda stöd skiljer sig åt mellan olika medlemsstater. Domstolen menade dock att sådana skillnader är oundvikliga och att betydelsen av dessa minskas genom de begränsningar som Domstolen angett för tillämpning av nationell rätt. De begränsningar som tidigare framkommit i exempelvis *Ferweda-fallet* preciserades och sammanfattades i Domstolens motivering. De har tillmätts en stor betydelse och återges därför i sin helhet. De löd enligt följande:

”För det första får tillämpningen av nationell rätt inte påverka gemenskapsrättens räckvidd och effektivitet. Så skulle särskilt vara fallet om tillämpningen i praktiken gjorde det omöjligt att indriva felaktigt utbetalade belopp. Dessutom skulle det vara oförenligt med de nationella myndigheternas skyldighet att i enlighet med artikel 8.1 i rådets förordning nr 729/70 indriva felaktigt utbetalda belopp om det överläts åt dessa myndigheters skönsmässiga bedömning att avgöra lämpligheten i att kräva återbetalning av felaktigt beviljade gemenskapsmedel.”¹²¹

”För det andra får tillämpningen av nationell rätt inte ske på ett sätt som avviker från de förfaranden som används vid liknande rent nationella tvister. De nationella myndigheterna skall i dessa fall gå tillväga med samma noggrannhet som i jämförbara fall vilka endast regleras av nationell rätt och därvid tillämpa förfaranden som inte gör indrivningen av belopp svårare än i de nämnda jämförbara fallen. Å andra sidan så får inte, trots att varje form av skönsmässig bedömning av om det är lämpligt eller inte att kräva återbetalning är utesluten enligt ovan, de skyldigheter som den nationella lagstiftningen ålägger företag som felaktigt beviljats ekonomiska förmåner på grund av gemenskapsrätten vara mer långtgående än de skyldigheter som åläggs företag som felaktigt erhållit liknande förmåner på grund av nationell rätt, förutsatt att båda grupperna av förmånstagare befinner sig i en jämförbar situation, så att olika behandling kan motiveras av sakskäl.”¹²²

Avslutningsvis uttalar EG-domstolen att om skillnaderna i medlemsstaterna nationella lagstiftningar leder till skada eller snedvridningar för den gemensamma marknadens funktion, ankommer det på gemenskapens behöriga institutioner att anta de bestämmelser för att avlägsna dessa skillnader.¹²³

¹²⁰ 205-215/82, fotnot 119, p. 17.

¹²¹ 205-215/82, fotnot 119, p. 22.

¹²² 205-215/82, fotnot 119, p. 23.

¹²³ 205-215/82, fotnot 119, p. 24.

5.2.3 Ofullständig tillämpning av en rättsakt

Medlemsstaten anses bryta mot likabehandlingsprincipen och uniformitetskravet dels om den vägrar att implementera en rättsakt eller om det sker med sådana förseningar som ej kan anses vara godtagbara.

5.2.3.1 Vägran att implementera

Att en vägran att helt eller delvis implementera en rättsakt utgör ett brott mot likabehandlingsprincipen uppkom första gången i rättsfallet 39/72, *Kommissionen mot Italien*.¹²⁴ Målet rörde implementeringen av gemenskapsbestämmelser som syftade till att få ner ett rådande överskott av mjölk. Efter en inrikespolitisk debatt blev resultatet att gemenskapsbestämmelserna i fråga ströks från ett lagförslag om aktuella åtgärder på området. Gemenskapsbestämmelserna blev därmed aldrig föremål för implementeringsåtgärder i Italien. Efter att Domstolen konstaterat att det åligger medlemsstaten att implementera en rättsakt i sin helhet och att det är oacceptabelt att medlemsstaten genomför en förordning selektivt, pekade den på att ett sådant beteende äventyrar effektiviteten av gemenskapsåtgärder, och kan leda till en oberättigad konkurrensfördel på den gemensamma marknaden. I sin slutsats uttalade Domstolen följande. Precis som medlemsstaterna tilldelas fördelar från gemenskapen, har de också en plikt att följa dess bestämmelser. När en medlemsstat bryter mot jämvikten mellan de förmåner och förpliktelser som kommer från gemenskapen uppkommer frågan om jämlikhet mellan medlemsstaterna inför gemenskapsrätten och kan även leda till diskriminering av medborgarna, och då framför allt de egna medborgarna som inte får del av gemenskapsrätten. Italien ansågs därmed inte ha uppfyllt de förpliktelser som fördraget ställer på dem.¹²⁵

5.2.3.2 Förseningar i genomförande och tillämpning

Att även förseningar i implementering och verkställande kan utgöra ett brott mot likabehandlingsprincipen framkom i rättsfallet 31/69, *Kommissionen mot Italien*.¹²⁶ Fallet rörde stödutbetalningar för vissa jordbruksprodukter och en av frågorna som Domstolen hade att ta ställning till var om fördröjningar av stödutbetalningar utgjorde en underlåtenhet att uppfylla en skyldighet enligt EG-fördraget, så som det uttalas i art 226. Domstolen uttalade därvidlag att det föreligger en plikt för medlemsstaterna att utbetala stöden inom godtagbar tid för att undvika att exportörer behandlas olika beroende på från vilka gränser de exporterar sina produkter. Kommissionen framhöll att det tagit Italien 12- 18 månader att göra sina utbetalningar medan det gått mycket fortare i de andra medlemsstaterna. Domstolen ansåg dock inte att kommissionen tillräckligt kunnat bevisa sin sak och friade Italien.

¹²⁴ 39/72, *Commission v. Italian Republic* 1973 ECR 101.

¹²⁵ 39/72, fotnot 124, p. 24 o 25. För komm. se J. Schwarze, 1992, s.661.

¹²⁶ 31/69 *Commission v. Italian Republic* 1970 ECR 25. För komm. se J. Schwarze, 1992, s. 661 f.

I rättsfallet 34/89, *Italien mot Kommissionen*,¹²⁷ kom frågan upp vad som kan anses vara godtagbara förseningar i fråga om indrivning av felaktigt utbetalda stöd. Omständigheterna var sådana att Italien hade förskottsutbetalat produktionsstöd för olivolja, vilket senare visade sig skett med för stora belopp. De felaktigt utbetalade beloppen hade gjorts till ett stort antal sökanden (94 094 st.), av vilka många av dem endast skett med en mindre summa. Den stora ärendemängden gjorde att det uppstod förseningar i påbörjandet av återkravsförfarandena. Därtill överklagade ett stort antal sökanden besluten om återbetalning, varför det drog ut ytterligare på tiden. När kommissionen gjorde ”avslut av räkenskaperna” beslöt den att vägra finansiering av de icke-indrivna beloppen med förklaringen att en försening på mellan 4-10 år, som här var i fråga, var oacceptabel och att medlemsstaten därmed inte visat vederbörlig omsorg enligt EG-fördragets art. 10 och speciellt art. 8.1 och 2 i rådets förordning 729/70. Italien överklagade Kommissionens beslut och menade att nationell rätt var tillämplig i ärenden av denna typ och att preskriptionstiden på 10 år som föreskrevs i italiensk rätt inte hade överskridits.

Domstolen började med att återge den redan etablerade ståndpunkten att artikel 8.1 och 2 i rådets förordning nr 729/70 berör två typer av rättsförhållanden. Det första, mellan näringsidkare och den utbetalade myndigheten i medlemsstaten, styrs av nationell rätt, medan det andra, medlemsstaten och gemenskapen, styrs av gemenskapsrätten och framhöll därmed att :

”it would be contrary to the uniform nature of the common agricultural policy and the Community budget if the Member States were able to alter the financial consequences of that policy by means of their national rules, including those prescribing time-limits.”¹²⁸

Vad som utgör försummelser och vederbörlig omsorg skall således avgöras utifrån gemenskapsrättsliga kriterier. Detta innebär att det är kommissionen, och i sista hand EG-domstolen som närmare bestämmer innebörden i dessa begrepp eftersom det skrivna regelverket i många avseenden är ofullständigt. I detta rättsfall kom Domstolen fram till att en fördröjning i återkravsförfaranden på mellan 4-10 år innebär att medlemsstaten inte har visat nödvändig omsorg och ogillade Italiens överklagande.

5.2.3 Slutkommentar – om enhetlighet, effektivitet och nationella regler

Hur skall den sistnämnda domen tolkas? Rent generellt kan den sägas visa på gemenskapens omsorg om en effektiv förvaltning och att en strävan efter enhetlig tillämpning genomsyrar regelsystemet. Det är naturligt att

¹²⁷ C-34/89, *Italian Republic v. Commission* 1990 ECR I-3603.

¹²⁸ C-34/89, fotnot 127, p.10.

gemenskapen ställer krav på de nationella myndigheternas förvaltning vad gäller dess finanser. Att de nationella myndigheterna skall visa vederbörlig omsorg och noggrannhet är ett självklart krav. Detta krav måste gälla i alla situationer, d.v.s. när den nationella myndigheten agerar inom gemenskapsrättens områden oavsett reglernas ursprung. Men domen skapar också andra funderingar.

Nationella regler skall användas i avsaknad av gemenskapsrättsliga regler och principer eller när det finns en direkt hänvisning i en gemenskapsakt till nationella bestämmelser. Tillämpning av nationella regler tillåts endast i dessa fall och är då förenlig med det gemenskapens rättssystem. Förhållandet är dock mer komplicerat än så. Som vi sett i rättsfallet 34/89 ovan kan de nationella reglerna vara förenliga med gemenskapsrätten vad avser det specifika förhållandet mellan den enskilde operatören och medlemsstatens myndighet. Dess *konsekvenser* kan däremot bedömas vara oförenliga med gemenskapsrätten. Att en rättshandling, de nationella myndigheternas agerande, bedöms utifrån två olika rättsordningar måste betraktas som otillfredsställande, i varje fall från medlemsstaternas synvinkel. I och med bedömningen av medlemsstaternas förvaltning av gemenskapens medel sker ex tunc skapas en viss grad av rättsosäkerhet, dels därför att medlemsstaten vid tillämpningstillfället inte kan vara helt säker på hur de nationella reglerna resp. rutinerna kommer att bedömas, dels p.g.a. Domstolens motiveringar om än har övergripande och allmänna formuleringar är anpassade till det enskilda fallet. Naturligtvis görs generella tolkningar, vilka påverkar den nationella tillämpningen. Men att omformulera de nationella reglerna så att de stämmer överens med sådana generella tolkningar är inte att föredra.

I den här diskuterade domen sägs att 4-10 års fördröjning i påbörjandet av indrivningsförfarandena inte är förenligt med kravet på vederbörlig omsorg om gemenskapens finanser. Låt oss stipulera att medlemsstaterna tar det säkra före det osäkra och inför en nationell preskriptionstid på fyra år. Detta får då även (oanade) konsekvenser vad avser rent interna ärenden och för medlemsstatens interna rättsordning och struktur. I detta sammanhang är det också berättigat att fråga sig var gränsen går för Domstolen som normbildande organ. Lagstiftning om rättsliga och administrativa förfaranden omfattas av medlemsstaternas exklusiva behörighet. Är regler inom detta område till men för gemenskapsmekanismerna genom att de t.ex. snedvrider den gemensamma marknaden kan gemenskapsrättsliga åtgärder vidtas. Detta bör då ske genom tillnärmning av lagstiftning enligt art. 94 i EG-fördraget och inte genom "bakvägen", d.v.s. genom att påföra medlemsstaterna finansiellt ansvar. Trots denna ståndpunkt är det på sin plats att framhålla att medlemsstaterna har möjlighet, t.o.m. skyldighet, att samråda med kommissionen när de är osäkra huruvida en nationell regel inte är förenlig med de krav som gemenskapen ställer. Kommissionen har också en skyldighet att informera medlemsstaten när den finner att det finns betänkligheter vad gäller medlemsstatens rutiner eller regler. Att vägra utgifter är ett verkningsfullt vapen i händerna på kommissionen för att försäkra sig om en effektiv förvaltning och ett incitament för

medlemsstaterna att lojalt efterfölja de krav som ställs. Detta skall dock inte sammanblandas med det faktum att det inte är lämpligt att inom ramen för avslutande av räkenskaper ställa krav på likformighet mellan de olika medlemsstaternas interna förfaranderegler som av nödvändighet måste tillämpas. Att förändra de administrativa reglerna genom lojalitets- och effektivitetsargument för att harmonisera tillämpningen är således inte att föredra. De problem som här har åskådliggjorts visar på behovet av en övergripande europeiskt regelsystem av vad som vi hänför till allmän förvaltningsrätt.

Avslutningsvis vill jag också kommentera kommissionens reaktion på medlemsstaternas fördröjningar i återkravsförfarandena av felaktigt betalade stöd efter domen kom. Kommissionen har uttalat att medlemsstaterna fortsättningsvis inom en fyraårsperiod måste fastställa om det är realistiskt att försöka återvinna pengarna och i så fall vidta åtgärder. Medlemsstaterna måste vidare inom denna period visa att de inte kan lastas för oegentligheter eller vårdslöshet eftersom kommissionen annars regelmässigt kommer att belasta medlemsstaterna med dessa belopp även om rättsliga förfaranden fortfarande pågår.¹²⁹

Det har snarare varit regel än undantag med fördröjningar på flera år, något som revisionsrätten återkommande uppmärksammat och påtalat. Problemet framkommer tydligt bl.a. i revisionsrättens rapport om stödsystemet för olivolja som kom år 2000.¹³⁰ Häri angavs att den främsta orsaken till förseningar av återkrav av felaktigt utbetalade belopp berodde på långdragna administrativa och/eller rättsliga förfaranden. Faktorer som uppgavs bidra till att förfarandena tog så lång tid var bl.a. personalbrist i de nationella förvaltningarna och domstolarna samt avsaknaden av åtgärder för att avskräcka från överklaganden som senare visar sig sakna seriös motivering.¹³¹ Kommissionen svarade härpå att de förseningar som rättssystemen i medlemsstaterna orsakar är beklagliga men att de inte har behörighet att ingripa i dessa förfaranden. I sin slutsats uppgav dock kommissionen att finansiella korrigeringar skulle föreslås för följande typer av oegentligheter:

- a) Fall när ingen adekvat uppföljning skett.
- b) Fall när de administrativa förfaranden eller rättsliga förfaranden har tagit mer än 4 resp. 8 år.¹³²

Det senare fallet skall särskiljas från de fall som var aktuella i domen, nämligen när förfaranden inte *påbörjats* inom en viss tidsperiod. Det fortsatta resonemangen tar upp de olika varianterna.

¹²⁹ Kommissionens rapport: Skydd av gemenskapens finansiella intressen 1998, s. 14; Revisionsrättens rapport: EGT 1998 C 230/1, s.41.

¹³⁰ Revisionsrättens rapport: Särskild rapport nr 11/2000 om stödsystemet för olivolja samt kommissionens svar, EGT 2000 C 215/1, se s. 31.

¹³¹ Revisionsrättens rapport 11/2000, fotnot 130, s. 31.

¹³² Revisionsrättens rapport 11/2000, fotnot 130, s. 42.

Utgångspunkten är att kommissionen kan ställa krav på medlemsstaten att denna skall iakttä vederbörlig omsorg. I detta begrepp ligger att förfaranden skall påbörjas inom en rimlig tid. Domstolen har bedömt att en fördröjning på 4-10 år inte kan betraktas som rimlig. Påbörjas ett förfarande innan 4 år har medlemsstaten visat vederbörlig omsorg. En längre tidsförskjutning kan möjligen ursäktas p.g.a. omständigheter i det enskilda fallet eller på grundval av force-majeur argument. Om kommissionen däremot ställer krav på att förfaranden skall avslutas inom en viss tidsperiod överskrider de dock sin behörighet och är inne på ett område som tillhör medlemsstaternas exklusiva kompetens. Hit hör inte bara regler om det konstitutionella systemet, utan också det regelsystem som är kopplade till de nationella rättsprocesserna. Men kommissionens krav på att medlemsstaterna inom 4 år skall fastställa om det är realistiskt att försöka återvinna pengarna och i så fall vidta åtgärder, hur skall detta tolkas? Om ordalydelsen "...och i så fall vidta åtgärder" tolkas på det sätt att förfaranden endast skall inledas i de fall som förväntas leda till framgång, skulle det strida mot tidigare domstolsuttalanden.¹³³ Om uttalandet tolkas så, att en preliminärbedömning skall göras oavsett om åtgärder vidtagits får detta olyckliga konsekvenser ur konstitutionell synpunkt. Medlemsstatens preliminära bedömning skulle då kunna föregripa domstols slutliga avgörande. Att statsmakten uttalar sig om utgången i enskilda fall som är föremål för domstolsprövning är inte lämpligt. Den troligaste tolkningen är nog ändå att se uttalandet som en markering av vad som tidigare tagits upp, nämligen att medlemsstaten inom 4 år skall inlett återkravsförfarandena, men frågan är öppen.

5.3 Proportionalitetsprincipen¹³⁴

5.3.1 Begrepp och tillämpningsområde

Eftersom grundläggande rättigheter inte regleras i fördragen formulerade EG-domstolen tidigt allmänt bindande rättsprinciper för att ge den enskilde ett visst skydd. Vad gäller proportionalitetsprincipen kom Domstolen i ett tidigt avgörande fram till att med hänsyn till att denna var en allmänt accepterad princip i medlemsstaterna måste Höga myndighetens reaktion på en olaglig handling stå i proportion till handlingens verkan.¹³⁵ Vidare slogs det fast i det viktiga fallet *Internationale Handelsgesellschaft*¹³⁶ att proportionalitetsprincipen är en för gemenskapen allmänt bindande princip och gavs också företräde framför sekundär lagstiftning.¹³⁷ Rättsfallspraxis

¹³³ Se fotnot 121.

¹³⁴ På engelska, "the principle of proportionality, tyska, "der Grundsatz der Verhältnismässigkeit" resp. på franska, "le principe de proportionnalité".

¹³⁵ Mål 8/55 *Fédération Charbonnière Belgique v. High Authority* 1954-1956 ECR 245 (254-292).

¹³⁶ Mål 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide* 1970 ECR 1125.

¹³⁷ Mål 114/76 *Bela Mühle Josef Bergmann KG v. Grows-Farm GmbH* 1977 ECR 1211.

har allt sedan dess växt till att omfatta i stort sett alla områden inom gemenskapens kompetens.¹³⁸

Proportionalitetsprincipen finns mer eller mindre tydligt hos de olika medlemsstaterna. I Tyskland är principen särskilt erkänd och den gemenskrätsrättsliga påminner mycket om denna.¹³⁹ Det har diskuterats om man verkligen behöver gå vägen genom en komparativ metod för att finna stöd för proportionalitetsprincipen. I det ovan nämnda fallet *Internationale Handelsgesellschaft* ansåg generaladvokaten de Lamothe att artikel 39 och 40¹⁴⁰ i EG-fördraget kunde tillämpas istället för den allmänna principen. Detta har dock kritiserats så att artiklarna i fördraget enbart berör en aspekt av proportionalitetsprincipen- nödvändighetskravet. Oavsett vilken ståndpunkt man tar kan det konstateras att det på spridda ställen i EG-fördraget finns väsentliga beståndsdelar av proportionalitetsprincipen.

Proportionalitetsprincipen innebär att mer vidlyftiga åtgärder inte får tillgripas än vad som är behövligt för att uppnå målen. Detta gäller såväl medel som resultat. Man skall välja det medel som medför minsta möjliga ingrepp samt att dess verkningar inte heller får vara oproportionella vad avser resultatet. Tillämpningen torde innebära en viss avvägning mellan olika intressen, varvid ett ges en viss presumtion.¹⁴¹ Principen tillämpas både när gemenskapen och medlemsstaterna begränsar de rättigheter som ges enskilda genom EG-fördraget eller sekundär lagstiftning. För gemenskapens del när institutionerna lagstiftar eller ger administrativa beslut inom sin kompetens, och för medlemsstaternas del om de implementerar sekundär lagstiftning som innehåller s.k. skyddsklausuler samt då de agerar inom ett icke harmoniserat område som ingår i gemenskapens kompetens och den nationella åtgärden i praktiken begränsar enskildas rättigheter.¹⁴² Till detta kommer att proportionalitetsprincipen kan komma att få en roll vid kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsländerna då den genom Maastrichtfördraget införts i EG-fördragets artikel 3b.¹⁴³

Från EG-domstolens praxis kan utläsas tre olika aspekter av proportionalitetsprincipen- lämplighet, nödvändighet och proportionalitet i snäv mening. Domstolen har inte alltid varit tydlig i sina motiveringar angående vilken rättslig mening man lagt vid användningen av dessa begrepp. Frågan har uppkommit om Domstolen erkänt de tre som existerande underprinciper, så som i den tyska förvaltningsrätten, eller om

¹³⁸ För en noggrann redogörelse av praxis, se J. Schwarze, a.a., s. 685 f.f.

¹³⁹ Principen har i Tyskland konstitutionell status och kan åberopas mot samtliga myndighetsbeslut.

¹⁴⁰ De uppgivna art. nr är enligt den äldre ordningen, återfinns numera i art 33 samt 34 (i ändrad lydelse).

¹⁴¹ Se S. Pålsson & C.M. Quitzow, 1993, s. 120.

¹⁴² Se Cecilia Gydal, Proportionalitetsprincipen, en europeisk rättsprincip och dess betydelse för svensk rätt, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1997 s.219-230, s. 221.

¹⁴³ Se dock Edinburgh European Council 11 o 12 December 1992, Bull EC 12-1992, s. 12-16, Annex 1 to Part A.

begreppen använts som ett mer konkret uttryck för beaktandet av principen. Det skulle föra för långt att närmare analysera detta förhållande, men det kan dock konstateras att det troligen är den sistnämnda tolkningen som är den korrekta, d.v.s. begreppen har använts som ett uttryck för den allmänna proportionalitetsprincipen. Trots denna slutsats och det förhållande att Domstolen i en mängd fall enbart använt sig av ett av begreppen kan det ur den sammantagna rättspraxis som föreligger utläsas en klar tendens för användning av de tre aspekterna vid prövning av proportionalitet.¹⁴⁴

Lämplighet

Med detta menas att den åtgärd eller det medel som valts måste vara lämpligt för att uppnå det eftersträvade målet. Här handlar det om korrelationen mellan medel och mål. Med utgångspunkt i den praxis som förekommer kan det te sig mer korrekt att definiera denna punkt negativt. En åtgärd får inte vara direkt olämplig. Tillbedömningen kommer också att ett medel som är tämligen olämpligt kan berättigas genom dess effekt.

Nödvändighet

Vid val av åtgärd måste enligt denna punkt det minst restriktiva medlet användas, d.v.s. det ingrepp som orsakar minst möjlig skada för den enskilde. Vid ett flertal tillfällen har dock Domstolen godtagit mer restriktiva åtgärder när det vid en helhetsbedömning ansetts vara den mest lämpade. Ett område där nödvändighetskriteriet lyfts fram är varors fria rörlighet. För att en medlemsstat skall kunna få till stånd ett undantag krävs nödvändighet och proportionalitet.

Proportionalitet i strikt mening

Vid bedömning av om en åtgärd kan anses proportionerlig görs också en avvägning mellan de motstående intressena, d.v.s. de rättigheter som är skyddade av gemenskapen mot de argument som uppges berättiga restriktioner mot dessa rättigheter.

5.3.2 Praktisk tillämpning¹⁴⁵

De nationella myndigheternas praktiska tillämpning av proportionalitetsprincipen skall i detta avsnitt exemplifieras och belysas av rättsfall på området för den gemensamma jordbrukspolitiken, i huvudsak rörande depositionsavgifter.

5.3.2.1 Depositioner

För vissa jordbruksprodukter krävs en speciell licens vid export och import. Syftet med att utfärda licenser är inte att reglera varuströmmarna, utan att förse kommissionen med ett pålitligt verktyg för att utläsa tendenserna på den gemensamma marknaden, och i förekommande fall ingripa. Licenserna utfärdas automatiskt. De gäller för en viss kvantitet och period samt kopplas till bestämda tredje länder. Licensens tidsperiod varierar mellan olika produkter. Ändamålet med licenser nödvändiggör att de exporter och importer som licens utfärdas för verkligen kommer till stånd, varför

¹⁴⁴ Se J. Schwarze, 1992, s. 854 f.f.

¹⁴⁵ Detta avsnitt baseras väsentligen på J. Schwarze, 1992, s. 727 ff.

licensinnehavaren förpliktas att genomföra den import eller export han beviljats licens för. Innehavaren måste därför ställa en säkerhet, erlægga en depositionsavgift, som en garanti för att han kommer att fullfölja sina åtaganden. Säkerheten kan komma att förverkas om importen eller exporten inte genomförs, såvida affären inte har förhindrats p.g.a. force-majeure.¹⁴⁶ Domstolen har godkänt systemet med ställande av säkerhet, trots starka invändningar.¹⁴⁷ Framförallt har invändningarna rört det förhållandet att reglerna om förverkande av säkerhet inte tillåter ett partiellt förverkande efter en bedömning av överträdelsens allvar och licensinnehavarens skuld till att exporten eller importen helt eller delvis inte genomförts. Ett sådant påstående tar dock inte hänsyn till att Domstolen gjort de allmänna rättsprinciperna, speciellt proportionalitetsprincipen, till en integrerad del i den förvaltningsrättsliga tillämpningen, vilket ger ett faktiskt skydd för näringsidkaren i de aktuella bedömningarna. Hur skall vi se i det följande.

I flera mål har Domstolen ansett att det inte är förenligt med proportionalitetsprincipen att förverka hela säkerheten i de fall där den fixerade tidsperioden endast försumbart överskridits eller då licensinnehavaren inte korrekt efterföljt formella bestämmelser av underordnad karaktär. Ett typiskt mål där Domstolen kom fram till denna slutsats är ”*sockerfallet*”.¹⁴⁸ Ett brittiskt företag hade deponerat en avsevärd summa, omkring 1,6 miljoner pund, för att senare inkomma med ansökningar om exportlicenser. Företagets ansökningar om exportlicenser anlände dock fyra timmar för sent, och depositionen förklarades förverkad i enlighet med föreskrifterna i kommissionens författningar. I ett artikel 234-mål förklarade Domstolen att det inte var förenligt med proportionalitetsprincipen att förverka hela depositionsbeloppet för ett sådant obetydligt överskridande av tidsfristen. Bolaget kunde därmed återkräva hela summan.

Kravet på att förverkandet av säkerhet skall vara proportionerligt i förhållande till överträdelsen betyder emellertid inte att näringsidkaren fritt kan välja mellan att fullgöra sina åligganden eller att endast delvis uppfylla förpliktelsen och då få ett partiellt förverkande av depositionen. Det kan uppkomma situationer på marknaden som kräver en absolut efterlevnad av de uppställda tidsgränserna, vilket får till konsekvens att hela depositionsbeloppet förverkas även vid smärre överträdelser.¹⁴⁹

Det är mot denna bakgrund som rättsfallet 147/81¹⁵⁰ skall tolkas. Detta fall gällde också ett förverkande av hela säkerheten när tidsgränsen endast hade överskridits något. Depositionen hade erlagts för att klagande skulle kvalificera sig för avgiftsbefrielse vid import av fryst nötkött. I sin motivering började Domstolen med att konstatera att förekomsten och

¹⁴⁶ Se EU-Karnov, 1998, s.174, se även R. Barents, 1994, 146 ff.

¹⁴⁷ Se ex. mål 11/70, fotnot 105. Se vidare J. Schwarze, 1992, s. 729.

¹⁴⁸ Mål 181/84 *Man (Sugar) v. IBAP* 1985 ECR 2889.

¹⁴⁹ Se J. Schwarze, 1992, s. 736.

¹⁵⁰ Mål 147/81 *Merkur Fleischimport v. HZA Hamburg-Ericus* 1982 ECR 1389.

omfattningen av befrielse från importavgifter på det aktuella området var direkt beroende av rådande villkor och tendenser på den gemensamma marknaden. Även om befrielse av importavgifter var avsedd till att säkra tillgången av leveranser till förädlingsindustrin inom gemenskapen, kunde detta inte ske på bekostnad av den överordnade principen om gemenskapspreferens.¹⁵¹ Efter att tagit hänsyn till de snabba förändringarna på den relevanta marknaden bemötte de klagandens påstående om att det var oproportionerligt att förverka hela beloppet på följande vis:

”Such an argument is based on a mistaken view of the objectives pursued by the arrangements in question, inasmuch as it fails to take into consideration the need to preserve the role of Community preferens which could not be guaranteed, for reasons given above, if a time-limit for processing were not prescribed for undertakings qualifying for suspension of the levy on imports. Failure to carry out the processing within the period laid down thus directly jeopardises the objectives pursued by the system and the penalty attached to it is by no means disproportionate.”¹⁵²

Domstolen kom således till slutsatsen att förverkandet av hela beloppet inte var oproportionerligt. Förverkande av hela depositionsbeloppet vid ett smärre överskridande av tidsgränsen har också erkänts när det gäller att förhindra spekulationer på marknaden.¹⁵³

Beslut av detta slag klargör Domstolens ståndpunkt att när skyldigheter som syftar till att uppnå de mål som uppges i den relevanta regleringen inte fullföljs, skall proportionalitetsprincipen inte tillmätas någon avgörande betydelse.¹⁵⁴

5.3.2.2 Återkrav av felaktigt utbetalda stöd

I rättsfallet *Baywa v. BALM*¹⁵⁵ kom frågan upp om proportionalitetargument kan beaktas inom ramen för beslutsfattandet om återkrav av felaktigt utbetalda stöd.

Kärnfrågan i rättsfallet var om medlemsstaterna genom art. 8.1 i rådets förordning nr 729/70 gavs en befogenhet, eller om den innebar en faktisk skyldighet, att återkräva felaktigt utbetalda stöd. Domstolen som stödde sig på tidigare uttalanden framhöll att det inte var möjligt att låta den nationella myndigheten, från fall till fall, avgöra lämpligheten av att kräva

¹⁵¹ Principen om gemenskapspreferens är en av huvudprinciperna för EU:s jordbrukspolitik. Principen innebär att varor som är producerade inom Gemenskapen skall kunna köpas till lägre priser, än de som är producerade i tredje land. Se vidare EU-Karnov, 1998, s. 172.

¹⁵² Mål 147/81, fotnot 151, s. 1397.

¹⁵³ Mål 66/82 *Fromançais S.A. v. FORMA* 1983 ECR 395.

¹⁵⁴ För tillvägagångssättet av de svåra bedömningar som skall göras, se vidare J.Schwarze, 1992, s. 739 ff. Se även R. Barents, 1994, s.252 ff samt kap. 18.

¹⁵⁵ De förenade målen 146, 192-193/81 *BayWa AG v. Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung* 1982 ECR 1503.

återbetalning.¹⁵⁶ Domstolen konstaterade således att det förelåg en skyldighet för medlemsstaten att kräva återbetalning av felaktigt utbetalda stöd. Generaladvokat Capotorti menade emellertid att skyldigheten att kräva återbetalning inte uteslöt möjligheten att:

”that the obligation in question, which owes its existence to a provision of Community law, may not in individual cases be qualified by certain principles recognised by the Community legal order itself, which are moreover common to all the Memberstates.”

Generaladvokaten konstaterade att proportionalitetsprincipen är en sådan rättslig princip.¹⁵⁷

5.3.3 Slutkommentar

Proportionalitetsprincipen utgör en grundpelare i det skydd som Domstolen byggt upp för den enskilda. Den skall alltid beaktas av den nationella myndigheten när den vid tillämpning av gemenskapsbestämmelser tar ekonomiska beslut med negativ verkan för den enskilde. Att det medför svåra avvägningar och olägenheter för den nationella myndigheten/domstolen är tydligt. Det blir riktigt komplicerat när den nationella myndighetens handlingsutrymme är starkt begränsat så som är fallet vid felaktigt utbetalda stöd. Det kan tyckas som om gemenskapen ställer två oförenliga krav, som i förlängningen kan medföra den paradoxala situationen att medlemsstaten begår fördragsbrott när den tillämpar gemenskapsrätten. Så är givetvis inte fallet. Det är exempelvis inte ovanligt att de gemenskapsrättsliga principerna är oförenliga och måste ställas mot varandra. Sådana situationer får lösas med utgångspunkt i det enskilda fallet med hjälp av praxis, doktrin och begäran om förhandsavgöranden. En konsekvens av kollision mellan olika intressen kan dock bli att Domstolen är obenägen att självmant applicera en viss princip på ett visst område och om så ändå måste ske, uttalar sig med största försiktighet. Den gemenskapsrättsliga principens tillämpningsområde och betydelse blir därmed begränsad. Något som nästa avsnitt väl demonstrerar.

5.4 Rättssäkerhetsprincipen¹⁵⁸

5.4.1 Begrepp

Principen om rättssäkerhet har citerats av Domstolen i ett flertal olika sammanhang. Principen kan sägas balansera olika intressen mot varandra,

¹⁵⁶ De förenade målen 205-215 *Deutsche Milchkontor GmbH and others v. Federal Republic of Germany* 1983 ECR 2633. Se ovan kap. 5.2.2.

¹⁵⁷ De förenade målen 146, 192-193/81, fotnot 155, s. 1547.

¹⁵⁸ På engelska ”legal certainty”, tyska, ”Rechtsicherheit” resp på franska, ”sécurité juridique”.

vilket kan förklaras på följande vis. På jordbruksområdet måste gemenskapen ha möjlighet att ständigt kunna förändra och ersätta befintlig lagstiftning till följd av att marknadens ekonomiska förutsättningar vad gäller priser, tillgång och efterfrågan snabbt svänger. För att säkra en effektiv politik måste lagstiftningen motsvara de villkor som gäller för tillfället, vilket medför att ny lagstiftning måste tillämpas direkt eller t.o.m. retroaktivt. Mot detta allmänna intresse står näringsidkarens behov att kunna förlita sig på den befintliga lagstiftningen när han planerar sin verksamhet. Principen avgör när en rättslig åtgärd är tillämplig och giltig.¹⁵⁹

Rättsäkerhetsprincipen relaterar inte bara till tidspekterna vid lagstiftningen, utan också till dess innehåll. Principen kräver att lagstiftningen skall vara klar, entydig och förutsägbar. Som tidigare framkommit kan dessa krav emellertid inte betraktas som något annat än ideal, i varje fall vad gäller jordbruksområdet. I många avseenden är jordbrukspolitiken, med dess ekonomiska konsekvenser, det rakt motsatta. Detta är något som näringsidkarna i princip får acceptera och som uppvägs av de fördelar och rättigheter lagstiftningen ger.¹⁶⁰

Principen om rättssäkerhet inbegriper två separata begrepp eller underprinciper: skyddet för välförvärvade rättigheter¹⁶¹ och skyddet för berättigade förväntningar¹⁶². Skillnaderna mellan de två begreppen kan enklast förklaras genom de olika situationer de är tillämpliga i. Principen om skydd av välförvärvade rättigheter blir aktuell när en tillämpning skett av en bestämmelse som ger upphov till viss rättighet eller skyldighet. Det avgörande för den andra principen är däremot de möjligheter och förväntningar som kan ställas på tillämpningen av en viss bestämmelse i en viss situation, och på de rättigheter som då skulle givits. Den andra skillnaden är skyddens räckvidd. Välförvärvade rättigheter skyddas i princip mot alla åtgärder som kan komma att begränsa dem. Förväntade rättigheter däremot kan endast göras gällande i de fall begränsningar i den förväntade tillämpningen inte juridiskt kunnat förutses.¹⁶³

Även om (under)principernas räckvidd och tillämpning således skiljer sig åt, har de samma syfte, vilket förklarar att de inte sällan framställs tillsammans. Båda är en beståndsdel i gemenskapsrätten. Medan skyddet för välförvärvade rättigheter säkras genom artikel 230 i EG-fördraget, visar Domstolens praxis att principen om berättigade förväntningar är en av de gemenskapsrättsliga allmänna principerna.¹⁶⁴ Fortsättningsvis kommer framställningen att koncentreras på rättssäkerhetsprincipen och skyddet av berättigade förväntningar.

¹⁵⁹ Se R. Barents, 1994, s. 315. Se närmare om principens innebörd J. Schwarze, 1992, s. 867-937.

¹⁶⁰ Se R. Barents, 1994, s. 315.

¹⁶¹ På engelska "vested (acquired) rights".

¹⁶² På engelska "legitimate expectations".

¹⁶³ Se R. Barents, 1994, s. 315 f.

¹⁶⁴ Mål 112/77 *August Töpfer & Co. GmbH v. Commission* 1978 ECR 1019.

Rättssäkerhetsprincipen inbegriper också ett förbud mot retroaktiv lagstiftning, vilket innebär en presumtion att lagstiftningen inte skall tillämpas retroaktivt såvida annat inte uttryckligen stadgas. Undantag från retroaktivitetsförbudet kan vara tillåtligt om en retroaktiv tillämpning är nödvändig för att uppnå syftet med åtgärden, men då förutsatt att berättigade förväntningar hos berörda individer respekteras. Så kan vara fallet om en rättsakt av processuella skäl ogiltigförklaras och en ny rättsakt utfärdas med samma stöd- eller avgiftssystem. Berörda individer kan då anses ha haft anledning att förvänta sig ett retroaktivt system med hänsyn till den tidigare domen.¹⁶⁵ Vad som här sagts skall dock inte sammanblandas med det faktum att Domstolens *förhandsavgöranden* enligt EG-fördragets artikel 234 som huvudregel gäller retroaktivt. Att så är fallet måste betraktas som naturligt, eftersom Domstolens uppgift är att tolka den befintliga lagstiftningen och inte att stifta ny. Som vi skall se nedan finns det även i dessa fall undantagssituationer, där den retroaktiva verkan begränsas.

Avslutningsvis skall nämnas något om de avvägningar som skall göras när en berörd individ hävdar brott mot rättssäkerhetsprincipen och skydd av berättigade förväntningar. Dessa principer kan medföra att en åtgärd kan förklaras ogiltig, men Domstolen har klargjort att principerna inte utgör något absolut skydd. Principerna kan åsidosättas om ex. den aktuella lagstiftningen avser att värna om något övergripande mål av allmänt intresse.¹⁶⁶

5.4.2 Praktisk tillämpning

5.4.2.1 Återkrav av felaktigt utbetalda stöd

I ett antal förhandsavgöranden har Domstolen ställts inför frågan om hur långt skyldigheten för de nationella myndigheterna att driva in felaktigt utbetalda stöd sträcker sig. En underliggande fråga har då varit om invändningar från näringsidkaren att återkravsförfarandet strider mot principerna om rättssäkerhet och berättigade förväntningar kan beaktas.

Ett ledande rättsfall på området är det redan nämnda *Ferweda-fallet*.¹⁶⁷ I detta fall hade bolaget invänt att den nationella förvaltningsmyndighetens beslut om återbetalning av exportstöd stred mot principen om rättssäkerhet. Domstolen slog fast att:

”I tvister om indrivning från medlemsstaternas myndigheternas sida av belopp som felaktigt utbetalats till ekonomiska aktörer som exportbidrag, hindrar inte gemenskapsrätten på sitt nuvarande stadium (...) tillämpning av en rättssäkerhetsprincip, som följer av nationell rätt och som innebär att de

¹⁶⁵ Mål 108/81 *G.R. Amylum v. Council* 1982 ECR 3159.

¹⁶⁶ Mål 74/74 *Comptoir Nationale TechnicAgricole (CNTA) S.A. v. Commission* 1975 ECR 533. Se R. Barents, 1994, s. 327.

¹⁶⁷ Mål 265/78 *Ferweda v. Produktschap voor Vee en Vlees* 1980 ECR 617. Se ovan kap. 5.2.1.

ekonomiska fördelar som felaktigt beviljats av den offentliga myndigheten inte kan indrivas, om misstaget inte beror på att mottagaren lämnat felaktiga upplysningar eller om detta misstag enkelt kunnat undvikas, trots att upplysningarna var felaktiga men lämnades i god tro.”

Domstolen har således kommit fram till att det inte strider mot gemenskapsrätten att de nationella principerna om rättssäkerhet och berättigade förväntningar tillämpas i återkravsförfaranden. Vad gäller de gemenskapsrättsliga principerna om rättssäkerhet och berättigade förväntningar kan följande slutsatser dras från rättsfallet *Zuckerfabrik Franken v. Federal Republic of Germany*. Från detta fall kan indirekt utläsas att de gemenskapsrättsliga principerna, varom här är ifråga, skall beaktas som en del av de minimikrav som ställs på medlemsstatens myndigheter när den implementerar gemenskapsrätten.¹⁶⁸

5.4.2.2 Uppbörd i efterhand¹⁶⁹

Som vi sett i kapitel 4.2.2 regleras uppbörd i efterhand delvis i tullkodexen. Det framkom även att i avsaknad av gemenskapsbestämmelser används nationella regler som ett kompletterande instrument. Detta förhållande framkommer tydligt bl.a. i rättsfallet *Salumi m.fl.*¹⁷⁰ Fallet gäller uppbörd i efterhand av importavgifter för nötkött. Den italienska tullmyndigheten hade vid uträkningen av importavgifterna använt sig av ett system, fastlagt av kommissionen. Vid ett senare tillfälle fann EG-domstolen att detta beräkningssystem stred mot gemenskapsrätten, vilket fick till konsekvens att de berörda företagen hade betalat för låg importavgift. Frågan uppkom därmed i ett artikel 234-mål huruvida de nationella myndigheterna var skyldiga till att kräva in den resterande summan från samtliga företag. Domstolen besvarade denna fråga jakande. Endast i undantagsfall och när Domstolen uttryckligen anger det, kan Domstolens tolkningsbesked begränsas genom att det ej får retroaktiv verkan. Föreligger inga sådana restriktioner medför det att medlemsstaten i princip måste respektera tolkningsbeskedet genom att driva in det återstående beloppet.

Domstolen uttalade sig inte närmare om i vilken utsträckning principen om berättigade förväntningar var relevant i fallen av uppbörd i efterhand. Emellertid menade generaladvokaten i sin utlåtande att det ålåg de nationella domstolarna att i de aktuella fallen beakta anledningen till att avgiften ej uttagits i enlighet med den föreliggande lagstiftningen. Inom ramen för dessa prövningar skulle också beaktas huruvida yrkandet på återbetalning i varje enskilt fall var förenlig med principen om berättigade förväntningar, vilken sades vara erkänd i samtliga medlemsstaternas rättsordning.¹⁷¹ I enlighet med vad som framkommit under avsnittet om

¹⁶⁸ Se J. Schwarze, 1992, s. 1100 f.

¹⁶⁹ Avsnittet bygger J. Schwarze, 1992, s. 1101-1104.

¹⁷⁰ Förenade målen 66 & 127-128/79 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Salumi et al.* 1980 ECR 1237. För komm. se J. Schwarze, 1992, s. 1102.

¹⁷¹ Förenade målen 66 & 127-128/79, fotnot 170, s. 1272.

felaktigt utbetalade stöd torde generaladvokaten här mena den nationella principen om berättigade förväntningar.

5.4.2.3 Återbetalning av tullar och avgifter som uppburits i strid med gemenskapslagstiftningen¹⁷²

När gemenskapsbestämmelser saknas skall återkrav från enskilda av felaktigt erlagda belopp ske enligt det nationella regelsystemet. Precis som i andra fall gäller även här de begränsningar som beskrivits ovan, nämligen att de nationella reglerna inte får vara diskriminerande eller att de i praktiken omöjliggör återkrav. När en av gemenskapens rättsakter ogiltigförklaras av Domstolen kommer återkraven på de avgifter som erlagts enligt den rättsakten att behandlas olika i de skilda medlemsstaterna p.g.a. variationerna mellan de nationella rättsordningarna. Hänvisningen till nationella regler på detta område innebär också att ex. avvägningar mellan principen om rättssäkerhet och andra relevanta principer kommer att ske i enlighet med de tillämpliga nationella bestämmelserna, vilka tolkas av de inhemska domstolarna.¹⁷³

5.4.3 Slutkommentar

Sammanfattningsvis kan konstateras att de gemenskapsrättsliga principerna om rättssäkerhet och berättigade förväntningar inte har tillmätts någon större betydelse i Domstolens praxis om nationella myndigheters verkställande av gemenskapslagstiftningen inom de områden som här tagits upp. Närmare bestämt har Domstolen varit ovillig att använda principerna för att åstadkomma ett enhetligt förfarande i de olika medlemsstaternas förvaltningar. I bästa fall har principerna erkänts som minimistandards, vilka skall beaktas av den implementerande myndigheten. Men även i dessa fall begränsas principernas betydelse genom att medlemsstaternas handlingsutrymme begränsas.¹⁷⁴ Hur Domstolen kommer att agera framledes återstår att se.

¹⁷² Avsnittet bygger på J. Schwarze, 1992, s. 1104-1112.

¹⁷³ Se J. Schwarze, 1992, s. 1110.

¹⁷⁴ Se J. Scharze, 1992, s. 1112.

6 Konsekvenser för medlemsstaten

6.1 Jordbruksavgifter – “avslut av räkenskaper”

6.1.1 Ogiltigförklarande av utgifter

När medlemsstaterna inte uppfyller de gemenskapsrättsliga kraven för den finansiella förvaltningen av gemenskapens medel, finns det för kommissionen i huvudsak två vägar att gå. Det ena sättet är enligt det förfarande som beskrivs i EG-fördragets art. 226, dvs föra talan om fördragsbrott. Kommissionen skall avge ett motiverat yttrande efter att den berörda staten fått tillfälle att inkomma med sina synpunkter. Om medlemsstaten inte rättar sig efter yttrandet inom den tid som avgivits av kommissionen får ärendet föras vidare till EG-domstolen. Den andra vägen är att ogiltigförklara utgifter som medlemsstaterna betalat ut inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna, vilket innebär att de ej skall belasta EUGFJ, utan att medlemsstaterna själva får stå kostnaderna. Denna typ av beslut tas vid ”avslutning av räkenskaper”. Skillnaderna mellan ett art. 226-förfarande och det förfarande som sker vid avslut av räkenskaper har påtalats i ett antal domar.¹⁷⁵ Uttalandena kan sammanfattas enligt följande.

De båda förfarandetyperna är båda av kontradiktorisk karaktär, vilket innebär att rätten till försvar skall respekteras och att talan vid domstol kan väckas. De verkar ändock helt oberoende av varandra eftersom de har olika syften och regleras genom olika bestämmelser. Ett fördragsbrottsförfarande syftar till att det skall fastställas att en medlemsstat åsidosätter gemenskapsrätten och till att få nämnda stat till att upphöra med detta. Det står kommissionen fritt att när som helst avstå från fortsatt förfarande om medlemsstatens fördragsbrott under förfarandets gång upphört. Så är inte fallet vad avser förfarandet för avslut av EUGFJ:s räkenskaper. Syftet med förfarandet för avslut av räkenskaper är nämligen inte bara att kommissionen skall kunna konstatera att utgifterna är verkliga och korrekta, utan även att kommissionen skall kunna göra en korrekt fördelning mellan medlemsstaterna och gemenskapen av de finansiella kostnaderna som uppkommit på grund av den gemensamma jordbrukspolitiken.¹⁷⁶ Att ogiltigförklara utgifter och neka finansiering från EUGFJ utgör inte någon

¹⁷⁵ Se ex. de förenade målen 15-16/76, *French Republic v. Commission* 1979 ECR 321; C-247/98, *Republiken Grekland m. Kommissionen*, Domstolens dom av den 11 januari 2001, ännu ej reg.

¹⁷⁶ De förenade målen 15-16/76, fotnot 175, p. 27 och 28.

sanktion. I motsats till en fällande dom enligt art 228, EG-fördraget, finns inget moraliskt ställningstagande.¹⁷⁷

Även om vägran att belasta EUGFJ med de utgifter som medlemsstaten haft för att betala ut stöd enligt gemenskapsbestämmelserna inte är en sanktion, är det i praktiken nära till att jämföra det med en påförd böter när gemenskapsrätten inte tillämpats korrekt, speciellt när beloppen i fråga inte kan uträknas exakt utan att schablonmässiga korrekationer sker. Vidare är det klarlagt att kommissionen kan vägra återbetalning av ett större belopp än vad som kan kopplas till de individuella fall där de känner till att gemenskapsrätten inte tillämpats korrekt. Detta p.g.a. att det kan råda ovisshet om de specifika individuella fallen och behovet av finansiell disciplin. Vid denna typ av situationer kan vissa snedförhållande uppkomma i relationerna gemenskap-medlemsstat och medlemsstat-operatör. Exempelvis på det sätt att medlemsstaten vägrar återbetalning p.g.a. bristande kontroller och förvaltningsrutiner och den därmed inte kan söka kompensation genom att kräva återbetalning från operatörerna. Denna stränghet används som ett kommissionens vapen och utgör ett incitament för medlemsstaterna att följa gemenskapsrätten och att inte nyttja gemenskapsfinanserna på ett förmånligare sätt för de inom territoriet bosatta operatörerna.

6.1.2 Förfarandet

”Avslut av räkenskaperna” är ett centralt förfarande inom jordbrukssektorn som utförs av jordbruksdiktatoratet (GD VI) och styrekommunen gemensamt och gör det möjligt att i efterhand kontrollera regelmässigheten i betalningarna.¹⁷⁸ Tidigare genomfördes detta förfarande med så stora förseningar att kontrollernas effektivitet kunde ifrågasättas. Kontrollrationalisering har medfört att sådana förseningar har undanröjts.¹⁷⁹

Kommissionen skall besluta att neka återbetalning av utgifter om den finner att utgifterna inte verkställts i överensstämmelse med gemenskapsbestämmelserna. Före varje beslut att vägra finansiering skall resultaten av kommissionens kontroller och den berörda medlemsstatens svar överlämnas skriftligen, varefter en överenskommelse skall försöka nås om vilka åtgärder som skall vidtas. Om ingen överenskommelse nås får medlemsstaten begära att ett förlikningsförfarande inleds.¹⁸⁰ De resultat som förlikningsorganet kommer fram till skall presenteras i en rapport som skall

¹⁷⁷ Mål C-8/88, *Federal Republic of Germany v. Commission* 1990 ECR I-2321.

Generaladvokat Van Gervens uttalande, s. 2353-fotnot 53.

¹⁷⁸ Se kommissionens förordning nr 1663/95 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 729/70 i fråga om förfarandet vid avslutande av räkenskaperna vid garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), EGT 1995 L 158/6.

¹⁷⁹ Se EU:s offentliga utgifter, 1996, s. 121.

¹⁸⁰ Se kommissionens beslut (94/442/EG) av den 1 juli 1994 om ett förlikningsförfarande i samband med räkenskapsavslutet för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), EGT 1994 L 182/45.

tillställas och granskas av kommissionen innan ett beslut tas. Beslutet är en rättsakt i art. 230:s mening (EG-fördraget) och kan därmed överklagas till EG-domstolen. Som konstaterades under kap. 4 ovan, är tvister av detta slag vanligt förekommande.

Medlemsstaten får således stå det finansiella ansvaret när tillämpning ej skett i enlighet med gemenskapsbestämmelserna. Anledningen till de felaktigt utbetalda stöden är inte relevant. Det spelar ingen roll om den utbetalande myndigheten eller mottagaren var i god tro eller felet var förlåtligt eller inte. Det spelar heller ingen roll om Kommissionen var medveten om felaktigheten eller ej. Det är därtill irrelevant om felaktigheten lett till färre utgifter för EUGFJ än vad som skulle varit fallet om gemenskapsrätten hade följts. Om relationen mellan överträdelsen och utgiften var indirekta kan kommissionen vägra hela summan eller endast en del av den, beroende på möjligheterna att fastställa de faktiska finansiella konsekvenserna av överträdelsen. Fastställelsen, som beräknas på statistiskt material och teoretiska antaganden ger kommissionen en beaktansvärd frihet vid uppskattningen, och som vi skall se i nästa avsnitt är det är medlemsstaten som måste visa att kommissionens uppskattning är felaktig.

6.1.3 Bevisbördan

När kommissionen beslutar att ogiltigförklara en utgift ankommer på den att styrka att reglerna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts. Kommissionen är skyldig att motivera sitt beslut när den i detta beslut konstaterar att kontroller saknas eller att det föreligger andra brister vad gäller förvaltningen av stöden. Kommissionen är dock inte skyldig att på ett uttömmande sätt visa att de kontroller som de nationella myndigheterna genomfört var otillräckliga eller att de sifferuppgifter som medlemsstaten inkommit med inte är korrekta, utan behöver endast förete bevisning för att det föreligger skäl för allvarligt och skäligt tvivel beträffande dessa kontroller eller sifferuppgifter.

Att kommissionen erkänts vissa lättnader i bevisbördan beror på att det är medlemsstaten som har lättast att samla in och kontrollera de uppgifter som är nödvändiga för avslut av EUGFJ:s räkenskaper och att det följaktligen ankommer på medlemsstaten att inkomma med så detaljerad och fullständig bevisning som möjligt avseende dessa kontroller eller sifferuppgifter samt i förekommande fall bevisning för att kommissionens beräkningar inte är korrekta.¹⁸¹

¹⁸¹ Mål 247/98, *Republiken Grekland mot Kommissionen*, Domstolens dom av den 11 januari 2001 (ännu ej reg.); mål 232/96 *Frankrike mot Kommissionen* REG 1998, s. I-5699.

6.1.4 Belle-rapporten¹⁸²

I kommissionens ”Belle-rapport” fastslås de riktlinjer som skall följas när finansiella korrigeringar gentemot en medlemsstat görs.

Vid sidan av tre huvudsakliga beräkningsmetoderna föreskrivs i Belle-rapporten tre typer av schablonmässiga korrigeringar som skall göras i de fall där det är svårt att göra en normal beräkning. Dessa ser ut på följande vis:

- 2 procent av utgifterna, om det rör sig uteslutande om vissa mindre viktiga brister i kontrollsystemet eller i verkställigheten av kontroller som är av väsentlig betydelse för att säkerställa att utgifterna var korrekta, och att det därför skäligen kan antas att risken förlust för EUGFJ var *liten*.
- 5 procent av utgifterna, om det rör sig om brister i en väsentlig del av kontrollsystemet eller gemneomförandet av kontroller som är av väsentlig betydelse för att kunna fastställa om utgifterna var korrekta, och att det därför skäligen kan antas att risken för förlust för EUGFJ var *betydande*.
- 10 procent av utgiften, om det rör sig om brister i kontrollsystemet som helhet eller i dess grundläggande delar eller i verkställigheten av väsentliga kontroller som syftade till att säkerställa att utgifterna var korrekta, och att de därför skäligen kan antas att risken för mycket stor förlust för EUGFJ var *överhängande*.

I rapporten erinras dessutom om att det är möjligt att underkänna utgiften i sin helhet och att en högre korrektionssats kan finnas lämplig om det föreligger exceptionella omständigheter. Vidare anges i Belle-rapportens riktlinjer att det i tveksamma fall skall tas hänsyn till huruvida den nationella myndigheten vidtagit effektiva åtgärder för att komma till rätta med bristerna när dessa upptäckts eller om det är så att bristerna uppkommit till följd av svårigheter att tolka de gemenskapsrättsliga texterna.

6.2 Uppbörd av de traditionella medlen

Som vi sett i tidigare avsnitt är det medlemsstatens skyldighet att se till att de egna medlen kan fastställas, beräknas, återvinnas och ställas till gemenskapens förfogande på bästa sätt. För de fall medlemsstaten inte kan fullgöra sina plikter i någon av dessa avseenden måste den visa att det beror på faktorer som inte kan kopplas till den nationella förvaltningen, varför den annars kan ställas till svars och bli skyldig att betala aktuella belopp. Försenade inbetalningar utgör fördragsbrott. Domstolen har vidare uttalat att dröjsmålsränta utgår oavsett skälet till förseningen.¹⁸³

¹⁸² Diariennr VI/216/93 av den 1 juni 1993

¹⁸³ Se fotnot 89.

I juli 1997 lade kommissionen fram ett förslag till ändring av rådets förordning nr 1552/89, vars syfte är att klarlägga medlemsstaternas ekonomiska ansvar genom att införa ett överskådligt och formaliserat förfarande för att fastställa hur mycket av de belopp som inte kan återvinnas som skall avskrivas och hur mycket som inte kunnat krävas in av skäl medlemsstaten kan lastas för. Ett förfarande som till stor del liknar ”avslut av räkenskaper”.

7 Sammanfattande analys

Kommissionen har det övergripande ansvaret för budgetens genomförande. Det är emellertid medlemsstaterna som i huvudsak står för dess verkställande genom att genomföra och tillämpa gemenskapsrätten. Kommissionens roll begränsas i praktiken till att vara ett kontroll- och samrådsorgan. I dess verksamhet som kontrollorgan ingår även en befogenhet att ogiltigförklara utgifter som medlemsstaten haft för stödutbetalningar enligt jordbrukslagstiftningen eller kräva betalning för tullar resp. avgifter som ej erlagts. Kommissionen har därigenom tolkningsprerogativ på det gemenskapsrättsliga området och kan "tvinga" medlemsstaten att företa vissa åtgärder vad avser t.ex. interna förvaltningsrutiner vid handläggning och tillämpning av gemenskapsbestämmelser. Annars riskerar medlemsstaten att få stå för de kostnader den haft för att genomföra gemenskapspolitiken. Därtill kan kommissionen föra talan om fördragsbrott. Men vari består egentligen problemen? Kraven på medlemsstaten kan uttryckas enkelt- följ gemenskapsrätten, inkluderat dess allmänna principer, vilket måste betraktas både som ett rimligt och självklart krav. Svårigheterna uppstår i de komplicerade avvägningar den nationella myndigheten kan tvingas göra när den agerar på gemenskapens område. Kravet på att driva in felaktigt utbetalda stöd ställs mot kravet på att ta proportionalitetshänsyn och värnande om den enskildes rättssäkerhet etc. Denna typ av avvägningar kräver en hög kompetens hos medlemsstatens beslutande organ, d.v.s. förvaltningsmyndigheter och domstolar. Förutom att dessa organ tillämpar kompletterande nationella regler utgör sådana avvägningar ytterligare en riskfaktor för en olikartad behandling av unionsmedborgarna. Det är i detta sammanhang kommissionens kontroll- och samrådsverksamhet skall ses, nämligen genom dess roll att styra och verka för en effektiv och enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten.

Inledningsvis framställdes en hypotes: *"utmärkande för återkrav av felaktigt utbetalade stöd är frånvaron av framgång"*. I kapitel 1 visades att hypotesen är korrekt såtillvida att en stor del av de oegentligheter och bedrägerier som upptäcks och rapporteras vidare till kommissionen inte resulterar i lyckade återkravsförfaranden. Några siffror ang. återkrav på belopp som betalats ut till följd av myndigheters felaktiga tillämpning av gemenskapsbestämmelser har visserligen inte presenterats, men även i dessa fall torde det råda svårigheter att kräva återbetalning, speciellt med tanke på att den enskilde åtnjuter ett helt annat skydd i dessa situationer. Rent finansiellt är gemenskapen dock inte lika beroende av att dessa påbörjas och fullföljs med lyckat resultat. Det väsentliga är istället att just upptäcka den felaktiga tillämpningen, vilket leder till att medlemsstaten får ta det finansiella ansvaret för att hålla gemenskapen skadeslös, återkravsförfaranden eller ej. Detta måste dock betraktas som ett strikt teoretiskt synsätt, i praktiken står det klart att även dessa fall orsakar

gemenskapen ekonomiska förluster, eftersom det inte är realistiskt att tro att feltillämpningar alltid kan upptäckas vid kommissionens kontroller.

Den inledande frågan som kopplades till den negativa hypotesen var att hitta förklaringar till varför återkravförfarandena inte fungerar på ett tillfredsställande vis. De faktorer som framkommit kan sammanfattas på följande sätt. För det första påverkas förhållandet av ett komplicerat gemenskapsrättsligt regelverk som är svårt att överblicka. För det andra blir flera olika rättsområden aktuella i ett återkravsförfarande varför olika nationella organ kan bli involverade. Finns inget internt överordnat organ som kan styra och kontrollera de underordnade är risken stor för en felaktig tillämpning av gemenskapsbestämmelser samt att bedrägerier och oegentligheter inte upptäcks. Återkravsförfaranden kommer därmed aldrig att inledas. Brister i kommunikationen mellan de nationella myndigheterna kan vidare medföra påtagliga förseningar. Förseningar uppkommer också till följd av överklaganden av återkraven. Som framkommit är dessa förseningar dock något som gemenskapen varken kan eller bör göra något åt. Överklaganderätten tillsammans med medlemsstatens exklusiva behörighet inom området skall fullt ut respekteras. Detsamma gäller det rättsskydd den enskilde har mot förvaltningsbeslut av här gällande slag. Det nationella rättsskyddet i form av ex. god tros bestämmelser, principer om berättigade förväntningar etc. kan därtill behöva modifieras utifrån de gemenskapsrättsliga principer som EG-domstolen skapat till gagn för den enskilde.

Utöver vad som nu nämnts kan det bli en kostsamt och organisatoriskt påfrestande för medlemsstaten att handlägga alla återkraven. I ett av de redovisade rättsfallen hade det i över 90 000 ärenden betalats ut ett för högt belopp, oftast en mindre summa. Har då inte medlemsstaten goda incitament för att efterleva det gemenskapsrättsliga kravet, är det möjligt att den inte visar någon större benägenhet att vidta åtgärder. Ett incitament för medlemsstaten är kommissionens möjlighet att besluta om finansiella korrigeringar.

Det är allvarligt för gemenskapens finanser att så stora summor går förlorade till följd av att återkravsförfaranden inte inleds eller når framgång, samt att inkomster ej uppbärs i enlighet med gemenskapsbestämmelser. Det är även allvarligt på det sätt att politiska mål ej får avsedd verkan. En återkommande term för detta har varit ”konkurrenssnedvridningar”, vilket onekligen är ett hot mot det övergripande målet om en gemensam marknad. Det föder också en misstro hos allmänheten mot det ekonomiska systemet, en misstro som lätt fortplantar sig och gör illojala och illegitima beteenden ”legala”. Krav på återbetalning och inbetalning av tullar/avgifter är i detta sammanhang en moralisk markering.

Kommissionen har uppmärksammat problemen med den låga återbetalningsfrekvensen. Förslag för att förbättra systemet har lagts fram. Dessa har i huvudsak varit inriktade på att utveckla och utöka informationsbytet mellan medlemsstaten och kommissionen samt att

utarbete analysmetoder för att kunna fastställa anledningen till varför återkravsförfaranden (alt. uppbörd i efterhand) inte påbörjats eller försenats sedan de satts i gång. En allmän tendens under de senare åren har varit kommissionens allt striktare tillämpning av möjligheten att ogiltigförklara utgifter vid förfarandet vid avslut av räkenskaper. Något som vi troligtvis även framöver kommer att se och då inte bara på området för jordbruksutgifter, utan även för uppbörd av inkomster. Detta kommer också med stor sannolikhet att leda till utökad praxis på området för ekonomisk administration i den decentraliserade förvaltningen.

Litteraturförteckning

- Allgårdh, Olof;
Norberg, Sven EU och EG-rätten. Andra uppl., Stockholm 1995.
- Berents, René The Agricultural Law of the EC. An Inquiry into the Administrative Law of the European Community in the Field of Agriculture, Deventer 1994.
- Freestone, D.A.C;
Davidson, J.S. The Institutional Framework of the European Communities, London 1988.
- Gilli, Marisa EG:s budget och finansiering. Stockholm 1993.
- Melin, Mats;
Schäder, Göran EU:s konstitution. Stockholm 1995.
- Moëll, Christina Harmoniserade tulltaxor. Lund, 1996.
- Molde, Jorgen;
Gulman, Claus;
Boye Jacobsen, Christen;
Hagel-Sorensen, Karsten EU-Karnov 1998/99. Stockholm, 1998.
- Pålsson, Sten;
Quitrow, Carl Michel EG-rätten. Stockholm 1993.
- Schwarze, Jürgen European Administrative Law. London, Luxembourg 1992.
- Strasser, Daniel The Finances of Europe, the budgetary and financial law of the European Communities. 7 uppl., Luxembourg, 1991.
- White, Simone Protection of the Financial Interests of the European Communities: The fight against fraud. Cambridge, Dordrecht 1995

Tidskrifter:

- Gydal, Cecilia Proportionalitetsprincipen, en europeisk rättsprincip och dess betydelse för svensk rätt. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1997 s. 219-230.

Vogel, Hans-Heinrich Förvaltningslagen, EG:s förvaltningsrätt och EG:s ”allmänna rättsprinciper”. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1995 s. 249-258.

Offentliga publikationer:

Bull. EC 12-1992

Bull. EC 5-1999

Europeiska unionens offentliga finanser– det europeiska finanssystemets regler, kännetecken och funktionssätt, utgåva 1995, Luxembourg, 1996. (ISBN: 92-827- 7324-8)

Kommissionen: Allmän rapport om Europeiska unionens verksamheter 1999, Luxembourg, 2000.

Fördrag:

The Treaty establishing a Singel Council and a Singel Commission of the European Communities (the Merger Treaty)- Treaty of Brussels of 8 APRIL 1965; OJ 152, 13.7.1967, s.2 (CCH C.M.R π 5116)

The Treaty amending Certain Budgetary Provisions of the Treaties establishing the European Communities and of the Treaty establishing a Singel Council and a Singel Commission of the European Communities (Treaty of Luxembourg of 22 April 1970 relating to budgetary matters); OJ L 2, 2.1.1971

The Treaty amending Certain Financial Provisions of the Treaties establishing the European Communities and of the Treaties establishing the European Communities and of the Treaty establishing a Singel Council and a Singel Commission of the European Communities (Treaty of Brussels of 22 July 1975 amending certain budgetary provisions); OJ L 359, 31.12.1977

Förordningar, direktiv, beslut etc.:

Rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitik, EGT 1970 L 94/13. Svensk specialutgåva Område 3 Volym 3 s. 23.

Rådets direktiv 76/308/EEG av den 15 mars 1976 om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar uppkomna till följd av verksamhet som utgör en del av finansieringssystemet för Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket och av jordbruksavgifter och tullar samt med avseende på mervärdesskatt, EGT 1976 L 76/18.

Financial Regulation of 21 december 1977 applicable to the general budget of the European Communities, EGT 1977 L 356/1. Svensk specialutgåva Område 1 Volym 4, s. 39.

Rådets förordning (EEG) nr 1430/79 av den 2 juli 1979 om återbetalning eller eftergift av import- eller exporttullar, EGT 1979 L 186/1.

Rådets förordning (EEG) nr 3183/87 av den 19 oktober 1987 om särskilda regler för finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken, EGT 1987 L 304/1.

Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities own resources (88/376/EG/Euratom); OJ L 185/24.

Rådets förordning (EEG, Euratom) nr 1552/89 av den 29 maj 1989 om genomförandet av beslut 88/376/EEG, Euratom om systemet för gemenskapernas egna medel, EGT L 155/1.

Council Regulation (EEC) No 595/91 of March 1991 concerning irregularities and recovery of sums wrongly paid in connection with the financing of the common agricultural policy and the organization of an information system in this field and repealing Regulation (EEC) No 283/72, OJ 1991 L 67/11.

Rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen, EGT 1992 L 302/1.

Kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 av den 23 december 1992 om fastställelse av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystemet för vissa av gemenskapens stödsystem, EGT 1992 L 391/36. (Ändrad genom Kommissionens Förordning 2015/95, EGT 1995 L 197/2)

Kommissionens förordning (EG) nr 3418/93 av den 9 december 1993 om närmare bestämmelser för genomförandet av vissa bestämmelser i budgetförordningen av den 21 dec. 1977, EGT 1993 L 315/1.

Kommissionens beslut (94/442/EG) av den 1 juli 1994 om ett förlikningsförfarande i samband med räkenskapsavslutet för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), EGT 1994 L 182/45.

Rådets beslut av den 31 oktober 1994 om systemet för gemenskapens egna medel (64/728/EG/Euratom), EGT 1994 L 293/9. Svensk specialutgåva Område 1 Volym 3 s. 192.

Kommissionens förordning nr 1663/95 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 729/70 i fråga om förfarandet vid avslutande av räkenskaperna vid garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), EGT 1995 L 158/6.

Rådets förordning (EG Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapens finansiella intressen, EGT 1995 L 312/1.

Rådets förordning (EG)nr 515/97 av den 13 mars 1997 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen, EGT 1997 L 82/1.

Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities own resources (88/376/EEC), OJ 1988 185/24.

Kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av tullkodex för gemenskapen, EGT 1993 L 253/1.

Rådets beslut av den 31 oktober 1994 om systemet för gemenskapernas egna medel (94/728/EG, Euratom), EGT 1994 L 293/9.

Kommissionens beslut av den 20 mars 1997 om fastställelse av närmare regler för medlemsstaternas översändande av viss information till kommissionen inom ramen för systemet med gemenskapens egna medel (98/245/EG, Euratom), EGT 1997 L 97/12.

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

Rapporter:

Kommissionen: Skydd av gemenskapens finansiella intressen, EGT 1998 C 230/1.

Revisionsrätten: Särskild rapport nr 13/98 om granskning av användningen av riskanalysmetoder vid tullens kontroller och tullklarering av varor samt kommissionens svar (i enlighet med artikel 188c.4 andra stycket i EG-fördraget), EGT 1998 C 375/3.

Revisionsrätten: Särskild rapport nr 11/2000 om stödsystemet för olivolja samt kommissionens svar (i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget), EGT 2000 C 215/1.

Rättsfallsförteckning

8/55	Fédération Charbonnière Belgique v. High Authority 1954-1956 ECR 245.
7/56 & 3-7/57	Algera etc. v. Common Assembly 1957 ECR 39.
14/61	Hoogovens v. High Authority 1962 ECR 253.
6/64	Costa v. ENEL 1964 ECR 585.
11/70	Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Philipp Brothers 1970 ECR 1125.
25/70	EVGF v. Köster 1970 ECR 1161.
39/72	Commission v. Italien Republic 1973 ECR 101.
26/74	Soc. Roquette Fréré v. Commission 1976 ECR 1309.
15-16/76	French Republic v. Commission 1979 ECR 321.
18/76	Federal Republic of Germany v. Commission 1979 ECR 343.
114/76	Bela-Mühle Josef Bergmann KG v. Grows-Farm GbmH & Co. KG. 1977 ECR 1211.
118/76	Balkan-Import Export GmbH v. Hauptzollamt Berlin-Packhof 1977 ECR 1177.
265/78	H. Ferweda BV v. Produktschap voor Vee en Vlees 1980 ECR 617 (sammanfattning i svensk specialutgåva 1980 s.45).
66 & 127-128/79	Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Salumi et al. 1980 ECR 1237.
66/80	Spa International Chemical Corporation v. Amministrazione delle Finanze dello Stato 1981 ECR 1191.
205-215/82	Deutsche Milchkontor GmbH and others v. Federal Republic of Germany 1983 ECR 2633.
303/84	Commission v. Federal Republic of Germany 1986 ECR 1171.
93/85	Commission v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland 1986 ECR 4011.
288/85	Hauptzollamt Hamburg-Jonas v. Plange Kraftfutterwerke 1987 ECR 611.
240/86	Commission v. Hellenic Republic 1988 ECR 1835.
8/88	Federal Republic of Germany v. Commission 1990 ECR I-2321.
68/88	Commission v. Hellenic Republic 1989 ECR 2965.
357/88	Oberhausener Kraftfutterwerk Wilhelm Hopermann GmbH v. Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung 1990 ECR I-1669.
34/89	Italian Republic v. Commission 1990 ECR I-3603.
33/90	Commission v. Hellenic Republic 1991 ECR 5987.
199/90	Italtrade v. AIMA 1990 ECR I-5545.

- 240/90 Federal Republic of Germany *v.* Commission 1992 ECR I-5385.
- 232/96 Frankrike *m.* Kommissionen REG 1998 s. I-5699.
- 61/98 De Haan Beheer BV och Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen
- 247/98 Republiken Grekland *m.* Kommissionen, dom av den 11 januari 2001. (ännu ej reg.)
- 110/99 Emsland-Stärke GmbH *m.* Hauptzollamt Hamburg-Jonas, dom av den 14 december 2000. (ännu ej reg.)