Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

28. september 2016 *

»EUGFL, Garantisektionen — EGFL og ELFUL — udgifter, der er udelukket fra finansiering — integreret system for forvaltning og kontrol — nedsættelse af eller udelukkelse fra betalinger ved misligholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne — fast finansiel korrektion, der vedtages af Kommissionen i overensstemmelse med de interne retningslinjer, som er vedtaget på området — bevisbyrde — fortolkning af bilag II til forordning (EF) nr. 73/2009«

I sag T-437/14,

Det Forenede Kongerige og Nordirland ved M. Holt og J. Kraehling, som befuldmægtigede, bistået af barrister V. Wakefield,

sagsøger,

støttet af:

Kongeriget Nederlandene ved M. Bulterman og B. Koopman, som befuldmægtigede,

intervenient,

mod

Europa-Kommissionen ved K. Skelly og D. Triantafyllou, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand støttet på artikel 263 TEUF om annullation af ni poster i bilaget til Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 4. april 2014 om udelukkelse fra EU-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT 2014, L 104, s. 43) med hensyn til den i bilaget til afgørelsen indeholdte post vedrørende de finansielle korrektioner til udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongerige og Nordirland i Skotland i regnskabsårene 2008, 2009 og 2010 på 5 606 459,48 EUR på grund af manglende overholdelse af EU-reglerne,

har

RETTEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Prek, og dommerne I. Labucka (refererende dommer) og V. Kreuschitz,

* processprog: engelsk

justitssekretær: fuldmægtig S. Spyropoulos,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. november 2015,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

1 Rådet for Den Europæiske Union vedtog den 29. september 2003 forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001 (EUT 2003, L 270, s. 1).

2 Nævnte forordnings artikel 3, stk. 1, fastsatte, at »[d]en landbruger, der modtager direkte betalinger, [skulle] overholde de lovgivningsbestemte forvaltningskrav, der er omhandlet i bilag III«.

3 Nævnte forordnings artikel 4 havde følgende ordlyd:

»1. De i bilag III omhandlede lovgivningsbestemte forvaltningskrav fastlægges ved fællesskabslovgivning på følgende områder:

— folkesundhed, dyresundhed og plantesundhed

— miljø

— dyrevelfærd.

2. I forbindelse med denne forordning anvendes de i bilag III anførte retsakter med de til enhver tid vedtagne ændringer deraf og for så vidt angår direktiver, således som de er gennemført i medlemsstaterne.«

4 Nævnte forordnings artikel 6 med overskriften »Betalingsnedsættelse eller -udelukkelse« bestemte følgende:

»1. Såfremt de lovgivningsbestemte forvaltningskrav [...] ikke overholdes som følge af en handling eller undladelse, der direkte kan tilskrives den enkelte landbruger, nedsættes eller annulleres de samlede direkte betalinger, der skal ydes i det kalenderår, hvor den manglende overholdelse finder sted [...] i overensstemmelse med gennemførelsesbestemmelserne fastsat i henhold til artikel 7.

[…]«

5 Denne forordnings artikel 7, stk. 1 fastsatte, at gennemførelsesbestemmelser for de i artikel 6 omhandlede nedsættelser og udelukkelser skulle fastsættes under hensyntagen til »hvor alvorlig, omfattende, varig og hyppig den konstaterede manglende overholdelse er, og til kriterierne i stk. 2, 3 og 4«. Disse stykker bestemte bl.a. følgende:

»2. I tilfælde af uagtsomhed kan nedsættelsesprocenten ikke overstige 5% og for gentagen manglende overholdelse 15%.

3. I tilfælde af forsætlig manglende overholdelse kan nedsættelsesprocenten i princippet ikke være mindre end 20%, og den kan gå helt op til fuldstændig udelukkelse fra en eller flere støtteordninger og gælde i et eller flere kalenderår.

[…]«

6 Hvad angår bilag III, der fastsætter de lovbestemte forvaltningskrav, blev dette ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 21/2004 af 17. december 2003 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af får og geder og om ændring af forordning (EF) nr. 1782/2003 og direktiv 92/102/EØF og 64/432/EØF (EUT 2004, L 5, s. 8), hvorved der blev indsat et nyt lovbestemt forvaltningskrav 8a, med følgende ordlyd:

»Forordning [...] nr. 21/2004 [...]: Artikel 3, 4 og 5«.

7 Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordning for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 378/2007 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1782/2003 (EUT 2009, L 30, s. 16) ophævede og erstattede forordning nr. 1782/2003 med virkning fra den 1. januar 2009 (jf. artikel 146, stk. 1, og artikel 149). Sidstnævnte forordning blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landsbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og nr. 73/2009 (EUT 2013, L 347, s. 608). I henhold til forordningens artikel 74 finder den anvendelse fra den 1. januar 2015.

8 Tredje betragtning til forordning nr. 73/2009 havde følgende ordlyd:

»Ved forordning [...] nr. 1782/2003 indførtes princippet om, at landbrugere, der ikke opfylder visse krav inden for folkesundhed, dyre- og plantesundhed, miljø og dyrevelfærd, får nedsat deres direkte støtte eller bliver udelukket fra at modtage direkte støtte. Denne såkaldte krydsoverensstemmelsesordning udgør en integrerende del af fællesskabsstøtte i form af direkte betalinger og bør derfor bibeholdes. Erfaringen har dog vist, at en række af krydsoverensstemmelseskravene ikke er tilstrækkelig relevante for udøvelsen af landbrugsaktivitet eller for landbrugsarealerne eller også snarere vedrører de nationale myndigheder end landbrugerne. Derfor bør krydsoverensstemmelsesordningens anvendelsesområde tilpasses.«

9 Artikel 4 i forordning nr. 73/2009 bestemte:

»1. En landbruger, der modtager direkte betalinger, skal overholde de lovbestemte forvaltningskrav, der er omhandlet i bilag II [...]«

10 Nævnte forordnings artikel 5 om de lovbestemte forvaltningskrav havde følgende ordlyd:

»1. De lovbestemte forvaltningskrav, der er omhandlet i bilag II, fastlægges ved fællesskabsretsforskrifter på følgende områder:

a) folkesundhed, dyresundhed og plantesundhed

b) miljø

c) dyrevelfærd.

2. Retsakterne i bilag II anvendes i den nuværende version og, når det gælder direktiver, således som de er gennemført i medlemsstaterne.«

11 Artikel 14 i forordning nr. 73/2009 forpligtede medlemsstaterne til at oprette og stå for anvendelsen af et integreret forvaltnings- og kontrolsystem, navnlig med henblik på forvaltning og kontrol af krydsoverensstemmelsesreglerne.

12 Artikel 22 i forordning nr. 73/2009 forpligtede medlemsstaterne til at foretage kontrol på stedet for at efterprøve, om en landbruger overholdt sine krydsoverensstemmelsesforpligtelser.

13 Den nævnte forordnings artikel 23 fastsatte, at hvis krydsoverensstemmelseskravene ikke var overholdt, og denne misligholdelse direkte kunne tilskrives den landbruger, som indgav støtteansøgningen, »neds[a]ttes eller udelukke[de]s de samlede direkte betalinger, der [...] [var] ydet eller [skulle] ydes til denne landbruger, i overensstemmelse med gennemførelsesbestemmelserne i artikel 24«.

14 Ifølge den nævnte forordnings artikel 24 skulle der fastsættes gennemførelsesbestemmelser for disse nedsættelser og udelukkelser. Den fastsatte desuden, at i tilfælde af uagtsomhed kunne nedsættelsesprocenten ikke overstige 5% og ved gentagen misligholdelse 15%. I tilfælde af forsætlig misligholdelse måtte nedsættelsesprocenten principielt ikke være mindre end 20%, og den kunne i yderste konsekvens resultere i fuldstændig udelukkelse fra en eller flere støtteordninger i et eller flere kalenderår.

15 Posten vedrørende det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8 i bilag II med overskriften »Lovbestemte forvaltningskrav som omhandlet i artikel 4 og 5« havde følgende ordlyd:

»Forordning [...] nr. 21/2004 [...]: Artikel 3, 4 og 5«.

16 Forordning nr. 21/2004, hvortil det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8a i forordning nr. 1782/2003 og nr. 8 i forordning nr. 73/2009 (herefter samlet »det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8«) har henvist, indfører en ordning for identifikation og registrering af får og geder, hvorfor det ifølge 20. betragtning til denne forordning var nødvendigt at ændre forordning nr. 1782/2003.

17 Artikel 3 i forordning nr. 21/2004 lyder således:

»1. Ordningen for identifikation og registrering af dyr omfatter følgende punkter:

a) mærker til identifikation af hvert enkelt dyr

b) registre, der føres på hver enkelt bedrift og holdes ajour

c) flytningsdokumenter

d) et centralt register eller en elektronisk database.

2. Kommissionen og myndighederne i den pågældende medlemsstat har adgang til alle oplysninger, som er omfattet af denne forordning. Medlemsstaterne og Kommissionen træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at disse oplysninger er tilgængelige for alle interesserede parter, herunder forbrugerorganisationer, der er anerkendt af medlemsstaten, på betingelse af at der sikres den databeskyttelse og fortrolighed, som kræves i henhold til den nationale lovgivning.«

18 Den nævnte forordnings artikel 4 fastsætter kravene med hensyn til mærkerne til identifikation af hvert enkelt dyr. Den henviser til kravene om identifikation i punkt A i bilaget til denne forordning.

19 Den nævnte forordnings artikel 5 fastsætter kravene med hensyn til registre og henviser til kravene i punkt B i bilaget til denne forordning.

20 Den nævnte forordnings artikel 6 fastsætter kravene med hensyn til flytningsdokumenter og henviser til kravene i punkt C i bilaget til denne forordning.

21 Den nævnte forordnings artikel 7 vedrører det centrale register, og artikel 8 vedrører den elektroniske database og henviser til kravene i punkt D i bilaget til denne forordning.

Tvistens baggrund

22 Europa-Kommissionen foretog en kontrol af krydsoverensstemmelsen i Skotland for ansøgningerne fra 2008, 2009 og 2010 (undersøgelse XC/2010/002/GB Det Forenede Kongerige (Skotland)) og fremsendte ved skrivelse af 24. november 2010 til Det Forenede Kongerige og Nordirland de mangler, som revisorerne havde konstateret i det skotske krydsoverensstemmelsessystem.

23 Ved skrivelse af 23. februar 2011 fremsendte Det Forenede Kongerige sit svar og fremsatte sine bemærkninger over for Kommissionen.

24 Den 19. december 2011 fremsendte Kommissionen en skriftlig invitation til et bilateralt møde, der var fastsat til den 21. februar 2012, til Det Forenede Kongerige. Det Forenede Kongerige modtog denne invitation og fremsatte sine synspunkter vedrørende de spørgsmål, som Kommissionen havde rejst i sin skrivelse af 14. februar 2012.

25 Ved skrivelse af 2. marts 2012 fremsendte Kommissionen referatet fra det bilaterale møde til Det Forenede Kongerige.

26 Efter mødet fremsendte Kommissionen meddelelsen af 27. marts 2013 til Det Forenede Kongerige, hvori den anførte, at gennemførelsen af krydsoverensstemmelsessystemet i Skotland ikke havde været i overensstemmelse med EU-reglerne i løbet af 2008, 2009 og 2010, og underrettede Det Forenede Kongerige om sit forslag om at udelukke et beløb på 5 606 459,48 EUR fra EU-finansiering. I bilaget til denne skrivelse gjorde Kommissionen rede for grundene til udelukkelsen af disse udgifter fra EU-finansiering. Kommissionen fandt for ansøgningerne fra 2008, 2009 og 2010 navnlig frem til for det første utilstrækkeligheder med hensyn til den effektive kontrol af de lovbestemte forvaltningskrav nr. 2 og nr. 4; for det andet utilstrækkeligheder med hensyn til den effektive kontrol af betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand nr. 4, 16 og 18; for det tredje, at kontrollen med og sanktionerne for det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8 ikke var tilstrækkelig i forbindelse med krydsoverensstemmelsen. For ansøgningerne fra 2008 konstaterede Kommissionen utilstrækkeligheder med hensyn til den effektive kontrol af de lovbestemte forvaltningskrav nr. 2 og nr. 4, utilstrækkeligheder med hensyn til den effektive kontrol af betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand nr. 4, 16 og 18, utilstrækkelige sanktioner og kontroller i forbindelse med krydsoverensstemmelsen for adskillige lovbestemte forvaltningskrav, en lempelig holdning i tilfælde af overtrædelser for de lovbestemte forvaltningskrav nr. 7 og nr. 8, at det ikke var muligt at anvende sanktionen på 5% for en overtrædelse, som skyldes uagtsomhed, på det lovbestemte krav nr. 4, og manglende gennemførelse af en systematisk opfølgning for alle tilfælde af mindre overtrædelser. I denne skrivelse foreslog Kommissionen en korrektion på 5% for 2008 og en korrektion på 2% for hvert af årene 2009 og 2010 med den begrundelse, at de skotske myndigheder havde truffet en række foranstaltninger for at afhjælpe visse af de konstaterede mangler.

27 Ved skrivelse af 14. maj 2013 anmodede Det Forenede Kongeriges koordineringsorgan om, at spørgsmålet blev forelagt forligsorganet. De for dette organ forelagte spørgsmål vedrørte for det første den finansielle korrektion for den manglende gennemførelse af alle krydsoverensstemmelseskontrollerne i forbindelse med det lovbestemte forvaltningskrav nr. 4, for det andet fortolkningen af det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8. Forligsproceduren blev gennemført den 18. juli 2013, men førte ikke til noget resultat.

28 Ved skrivelse af 8. november 2013 meddelte Kommissionen Det Forenede Kongerige, at den opretholdt sit standpunkt som angivet i dens skrivelse af 27. marts 2013.

29 Den 4. april 2014 udelukkede Kommissionen ved sin gennemførelsesafgørelse 2014/191/EU om udelukkelse fra EU-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT 2014, L 104, s. 43, herefter »den anfægtede afgørelse«), som blev meddelt Det Forenede Kongerige den 7. april 2014, i overensstemmelse med forslaget i Kommissionens meddelelse af 27. marts 2013 fra EU-finansiering visse udgifter, der er afholdt i Skotland i regnskabsårene 2008, 2009 og 2010 på 5 606 459,48 EUR på grund af manglende overholdelse af EU-reglerne (artikel 1), og pålagde en fast korrektionssats på 5% for 2008 og på 2% for 2009 og 2010.

Retsforhandlinger og parternes påstande

30 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 16. juni 2014 har Det Forenede Kongerige anlagt nærværende søgsmål.

31 Det Forenede Kongerige har nedlagt følgende påstande:

— De ni poster i bilaget til den anfægtede afgørelse annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

32 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

33 Ved begæring indleveret til Rettens Justitskontor den 2. april 2015 har Kongeriget Nederlandene fremsat begæring om tilladelse til at intervenere til støtte for Det Forenede Kongeriges påstande.

34 Ved afgørelse truffet af formanden for Rettens Fjerde Afdeling den 7. juli 2015 har Kongeriget Nederlandene i overensstemmelse med artikel 116, stk. 6, i Rettens procesreglement af 2. maj 1991 fået tilladelse til at intervenere til støtte for Det Forenede Kongeriges påstande.

35 Den 30. september 2015 har Retten som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 89, stk. 3, stillet parterne en række skriftlige spørgsmål, som skulle besvares i retsmødet, og anmodet Kommissionen om at fremlægge dok. VI/5330/97 af 23. december 1997 med overskriften »Retningslinjer for beregning af de finansielle følger ved udarbejdelsen af beslutningen om regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen«.

36 Parterne har afgivet indlæg og besvaret Rettens mundtlige spørgsmål under retsmødet den 11. november 2015.

Retlige bemærkninger

37 Til støtte for søgsmålet har Det Forenede Kongerige i det væsentlige fremsat et enkelt anbringende om en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, princippet om ikke-forskelsbehandling og ligebehandlingsprincippet som følge af Kommissionens ulovlige fortolkning af det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8.

38 Det Forenede Kongerige har bl.a. gjort gældende, at Kommissionens fortolkning af dette lovbestemte forvaltningskrav, hvorefter dette krav omfatter bestemmelserne i artikel 3, stk. 1, litra c) og d), i forordning nr. 21/2004 og dermed kravene i disse bestemmelser, bl.a. førelsen af et centralt register eller en elektronisk database og besiddelsen af flytningsdokumenter for får og geder, er ulovlig.

39 For det første er anført, at da det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8 kun udtrykkeligt henviser til artikel 3, 4 og 5 i forordning nr. 21/2004, er en sådan fortolkning navnlig i strid med lovgivers vilje til at udelukke artikel 6-8, som fastsætter de detaljerede materielle regler vedrørende artikel 3, stk. 1, litra c) og d), i forordning nr. 21/2004, fra det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8 og udelukkende gøre kravene i artikel 3, stk. 1, litra a) og b), samt i denne forordnings artikel 4 og 5 til krydsoverensstemmelsesforpligtelser.

40 For det andet ville en henvisning til artikel 4 og 5 i det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8 efter Det Forenede Kongeriges opfattelse ikke give nogen mening, såfremt lovgiver havde ønsket at inkludere alle kriterierne i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 21/2004 i dette lovbestemte forvaltningskrav. En henvisning alene til artikel 3 ville have været tilstrækkelig.

41 Denne artikel 3 er i virkeligheden ikke en tilstrækkelig detaljeret bestemmelse, og de eneste materielle regler, som kan skabe bindende forpligtelser for landbrugerne, er dem, der er indeholdt i artikel 4 ff. i forordning nr. 21/2004.

42 For det tredje følger en udelukkelse af artikel 6-8 i forordning nr. 21/2004 ifølge Det Forenede Kongerige af en formålsfortolkning af denne forordning. Det er således denne medlemsstats opfattelse, at selv om det er rigtigt, at alle bestemmelserne i denne forordning med hensyn til krydsoverensstemmelse er bindende, indebærer en manglende overholdelse af visse forpligtelser ikke nødvendigvis finansielle følger. Kravene i denne forordnings artikel 4 om identifikation af dyr og i samme forordnings artikel 5 om førelsen af et register for dyrene udgør ordningens grundlag, der gør det muligt også at overholde de øvrige forpligtelser. Desuden er nævnte artikel 6-8 ikke direkte rettet til landbrugerne, men til de nationale myndigheder.

43 For det fjerde er udelukkelsen af artikel 6-8 fra det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8 begrundet i lyset af retssikkerhedsprincippet. Dette lovbestemte forvaltningskrav, som er underlagt forskellige fortolkninger, og som kan indebære negative finansielle følger for landbrugerne, bør således fortolkes til sidstnævntes fordel.

44 Det Forenede Kongerige har for det femte anført, at principperne om forbud mod forskelsbehandling og om ligebehandling kræver, at en landbruger, som ikke har overholdt en artikel i forordning 21/2004, som ikke er opregnet i listen i det lovbestemte forvaltningskrav 8, ikke bør behandles på samme måde som en landbruger, der ikke har overholdt en af de artikler, som er opregnet i den nævnte liste.

45 Kommissionen har indledningsvis bemærket, at Det Forenede Kongeriges søgsmål savner ethvert retligt grundlag, da posterne i bilaget til den anfægtede afgørelse vedrører seks mangler eller utilstrækkeligheder, som blev påvist i Det Forenede Kongeriges krydsoverensstemmelsessystem for 2008 og tre mangler for 2009 og 2010. Desuden tog Kommissionen under hele proceduren udgangspunkt i princippet om, at hver dokumenteret mangel i sig selv er tilstrækkelig til at begrunde den finansielle korrektion. Endelig har Det Forenede Kongerige hverken bestridt de mangler, som er forskellige fra manglen vedrørende det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8, eller princippet om, at hver af disse mangler i sig selv begrundede den korrektionssats, som blev pålagt under den administrative procedure.

46 Med hensyn til realiteten har Kommissionen for det første fremhævet, at artikel 3 i forordning nr. 21/2004 indledningsvis er almengyldig med hensyn til ordningen for identifikation og registrering af får og geder, at artiklen omfatter alle kriterierne i litra a)-d), og at den er medtaget som et

lovbestemt forvaltningskrav i sin helhed. Kommissionen har tilføjet, at artiklen er bindende i alle sine enkeltheder. Indførelsen af en sådan ordning udgør dernæst formålet med denne forordning, hvilket er bekræftet i 20. betragtning til forordningen. Endelig bør der anlægges en systematisk og formålsbestemt fortolkning af forordningens bestemmelser.

47 For det andet har Kommissionen medgivet, at artikel 6-8 i forordning nr. 21/2004 ikke specifikt er betegnet som lovbestemte forvaltningskrav, og at artiklerne derfor ikke »finder direkte anvendelse« eller er »udelukkende eksigible« i forbindelse med krydsoverensstemmelsen med den konsekvens, at landbrugernes manglende overholdelse af de heri indeholdte detaljerede bestemmelser ikke kan give anledning til sanktioner. Den er dog af den opfattelse, at et fuldstændigt fravær af flytningsdokumenter eller bidrag til et centralt elektronisk register, som krævet i henhold til den nævnte forordnings artikel 3, stk. 1, litra c) og d), kan sanktioneres. Artikel 6-8 i sidstnævnte forordning har endvidere relevans for fortolkningen af forpligtelserne i henhold til denne forordnings artikel 3 og for at afgøre, om en landbruger har overholdt sin forpligtelse til at råde over en ordning for identifikation og registrering.

48 For det tredje tjener den udtrykkelige medtagelse af artikel 4 og 5 i forordning nr. 21/2004 i det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8 et andet formål end formålet med denne forordnings artikel 3, nemlig at sikre ensartetheden i de specifikke områder for registrering og identifikation af dyr – væsentlige grundlæggende elementer i en ordning for identifikation og registrering. En tilsidesættelse af en i disse bestemmelser fastsat simpel detalje udsætter således landbrugeren for sanktioner.

49 Hvad derimod angår forpligtelsen til at føre flytningsdokumenter eller til at yde bidrag til en central database er de måder, hvorpå en landbruger overholder disse forpligtelser, ikke strengt undergivet bestemmelserne i artikel 6-8 i forordning nr. 21/2004, selv om en inspektør skal tage hensyn hertil i forbindelse med en kontrol.

50 For det fjerde har Kommissionen anført, at dens fortolkning af de pågældende bestemmelser ikke er i strid med retssikkerhedsprincippet. Alle bestemmelserne i forordning nr. 21/2004 er således bindende.

51 I replikken har Det Forenede Kongerige bestridt, at søgsmålet savner ethvert retligt grundlag, og det er af den opfattelse, at Kommissionens afgørelse om det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8 – uanset den finansielle korrektions indvirkning – har retsvirkninger og følgelig kan være genstand for et søgsmål.

52 Det Forenede Kongerige har navnlig bestridt Kommissionens argument om, at hver af de konstaterede mangler i sig selv begrunder den anvendte nedsættelsessats. Kommissionen anvendte således en nedsættelsessats på 5% for 2008 på grundlag af seks mangler og en sats på 2% for 2009 og 2010 på grundlag af de tre mangler, som varede ved i disse år. Selv om beregningsmetoden ikke er kumulativ, bør de forskellige mangler derfor have indvirkning på den endelige sats, der blev anvendt.

53 Endvidere bevirker det forhold, at Det Forenede Kongerige ikke under forligsproceduren bestred de andre konstaterede mangler eller Kommissionens opfattelse om, at hver af disse mangler var tilstrækkelig til at begrunde den foreslåede korrektion, ikke, at indsigelsen må afvises inden for rammerne af nærværende sag.

54 Da forligsorganet havde foreslået en korrektion på 2% for 2009 og 2010 på grundlag af andre formildende omstændigheder, ville det endvidere stå Kommissionen frit for også at foretage en korrektion for 2008 under hensyn til den faktiske økonomiske skade, der er påført Unionen, i overensstemmelse med artikel 31, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1290/2005 af 21. juni 2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT 2005, L 209, s. 1).

55 Det Forenede Kongerige har under alle omstændigheder påpeget, at Kommissionens afgørelse om det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8 har retsvirkninger og følgelig kan være genstand for nærværende søgsmål. Medlemsstaten er navnlig ikke blot omfattet af en finansiel korrektion, men også af en

forpligtelse til at træffe korrigerende foranstaltninger med henblik på at efterkomme EU-retten (artikel 11, stk. 3, i Kommissionens forordning (EF) nr. 885/2006 af 21. juni 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 for så vidt angår godkendelse af betalingsorganer og andre organer og regnskabsafslutning for EGFL og ELFUL (EUT 2006, L 171, s. 90)). Hvis en sådan efterkommelse ikke indtræffer, bliver en overtrædelse alvorligere, og forhøjede korrektioner ville kunne anvendes i henhold til Kommissionens meddelelse AGRI/61495/2002 om tilfælde af gentagne utilstrækkeligheder.

56 Kommissionen har i duplikken anført, at den anfægtede afgørelse er en afgørelse, der blev vedtaget i forbindelse med proceduren for regnskabsafslutning i henhold til artikel 31 i forordning nr. 1290/2005 med rent økonomiske virkninger, hvorved formålet med traktatbrudsproceduren efter artikel 258 TEUF snarere er gennemførelsen af EU-reglerne.

57 Vedrørende spørgsmålet om fortolkningen af den ottende post med hensyn til det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8 har Det Forenede Kongerige i det væsentlige gjort gældende, at dette punkt bør fortolkes således, at det udelukker krydsoverensstemmelseskravene i artikel 6-8 i forordning nr. 21/2004, eftersom disse bestemmelser ikke er udtrykkeligt angivet i den nævnte post.

58 Kommissionen har heroverfor i det væsentlige gjort gældende, at med hensyn til forordning nr. 21/2004 fremgår artikel 3 blandt de bestemmelser, som det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8 henviser til. Denne artikel indeholder en liste over de fire forskellige krydsoverensstemmelseskrav, som forbliver obligatoriske og anvendelige, også selv om artikel 6-8 i den nævnte forordning, som præciserer kravene i den nævnte artikel 3, litra c) og d), ikke længere er det.

59 Efter fast retspraksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den er en del af (jf. dom af 7.6.2005, VEMW m.fl., C-17/03, EU:C:2005:362, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

60 Desuden bemærkes, at når den nøjagtige rækkevidde ikke kan udledes på grundlag af en fortolkning af ordlyden af eller forhistorien til forordningen og nærmere bestemt af en af dens bestemmelser, må bestemmelserne fortolkes på grundlag af deres formål og almindelige opbygning (jf. i denne retning dom af 31.3.1998, Frankrig m.fl. mod Kommissionen, C-68/94 og C-30/95, EU:C:1998:148, præmis 168, og af 25.3.1999, Gencor mod Kommissionen, T-102/96, EU:T:1999:65, præmis 148).

61 Forordning nr. 73/2009, der ophævede forordning nr. 1782/2003 fra den 1. januar 2009 (artikel 146, stk. 1, og artikel 149 i forordning nr. 73/2009), finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i det foreliggende tilfælde for 2009 og 2010, mens forordning nr. 1782/2003 fortsat finder anvendelse for så vidt angår 2008.

62 Artikel 4 i forordning nr. 73/2009, som i det væsentlige svarer til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, bestemte, at landbrugere, der modtager direkte betalinger, skulle overholde de lovbestemte forvaltningskrav, der er omhandlet i bilag II. Dette bilag henviser til forskellige krav til miljø, folkesundhed, dyresundhed og plantesundhed, identifikation, registrering og dyrevelfærd.

63 Blandt disse krav henviste det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8 i bilag II til forordning nr. 73/2009, som i det væsentlige svarer til det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8a i bilag III til forordning nr. 1782/2003, med hensyn til identifikation og registrering af dyr til artikel 3, 4 og 5 i forordning nr. 21/2004.

64 Mens artikel 3 i forordning nr. 21/2004 opregner fire elementer, der udgør ordningen for identifikation og registrering af dyr, er det kun artikel 4 og 5 – som præciserer og nærmere beskriver de første to elementer [fastsat i artikel 3, litra a) og b)] – der er angivet i det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8.

65 Hvad for det første angår fortolkningen af artikel 3-8 i forordning nr. 21/2004 må det konstateres, at det følger af deres opbygning, at artikel 3 ikke var tiltænkt at have en selvstændig rækkevidde, da den begrænser sig til at opregne de elementer, som gentages og herefter forklares i artikel 4-8, som definerer indholdet af disse elementer.

66 Hvad for det andet angår den betydning, der skal tillægges henvisningen i det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8 til artikel 3-5 i forordning nr. 21/2004, må det lægges til grund, at det kun er de elementer, som er nævnt i artikel 4 og 5 og opregnet i denne forordnings artikel 3, litra a) og b), som gøres til krydsoverensstemmelseskrav.

67 Desuden bekræftes logikken af denne fortolkning af det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8 af forskellen mellem på den ene side de elementer, som er anført i artikel 3, litra a) og b), i forordning nr. 21/2004 og gentaget i denne forordnings artikel 4 og 5, og på den anden side de elementer, som er nævnt i artikel 3, litra c) og d), i forordning nr. 21/2004 og gentaget i denne forordnings artikel 6-8. I modsætning til elementerne i artikel 4 og 5 i forordning nr. 21/2004 vedrører de elementer, som er angivet i denne forordnings artikel 6-8, forpligtelser, som i det væsentlige alene påhviler medlemsstaterne, hvilket kan forklare lovgivers ønske om ikke at gøre betalinger til landbrugerne betinget af overholdelsen heraf.

68 Denne konklusion gælder i relation til artikel 6 i forordning nr. 21/2004, for så vidt som der heri fastsættes en forpligtelse for den kompetente myndighed i hver medlemsstat til at fastlægge en model til et flytningsdokument, der skal ledsage et dyr, hver gang det flyttes inden for en medlemsstats område mellem separate bedrifter, og som i henhold til den nævnte artikels stk. 4 er frivilligt i medlemsstater, hvor der anvendes en central elektronisk database. Medlemsstaterne skal endvidere give hinanden og Kommissionen meddelelse om dette dokument. Ifølge stk. 3 i denne bestemmelse skal brugeren på bestemmelsesbedriften blot opbevare dokumentet i en bestemt periode, der fastlægges af den kompetente myndighed.

69 Det samme gælder for forordningens artikel 7, idet den fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne til at oprette og føre et centralt register over alle bedrifter på deres område, og denne forordnings artikel 8, der stiller krav om, at medlemsstaterne opretter en elektronisk database, hvortil brugeren ifølge stk. 2 i denne bestemmelse skal fremsende oplysninger om dyrene på sin bedrift og deres flytning inden for en bestemt frist.

70 På baggrund af det ovenstående skal det fastslås, at selv om Det Forenede Kongerige er bundet af forordning nr. 21/2004 i sin helhed, hvilket omfatter forordningens artikel 5-8, kan overholdelsen af disse artikler ikke betragtes – herunder gennem en henvisning i det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8 til forordningens artikel 3 – som forpligtelser i forbindelse med betalingerne til landbrugerne.

71 Det følger heraf, at Kommissionen ved at fastslå, at foreneligheden af betalingerne til de skotske landbrugere skulle vurderes i henhold til det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8, idet den krævede, at alle elementerne i artikel 3 i forordning nr. 21/2004, navnlig de elementer, der forklares i forordningens artikel 6-8, blev overholdt, begik en retlig fejl.

72 Det skal imidlertid fastslås, at denne fejl ikke under de foreliggende omstændigheder kan anses for kunne medføre en annullation af den anfægtede afgørelse.

73 Det fremgår i denne forbindelse af retspraksis, at selv om en af de grunde, som en omtvistet retsakt er baseret på, er behæftet med en fejl, kan denne mangel imidlertid ikke begrunde en annullation af retsakten, hvis de øvrige anførte grunde i den anfægtede afgørelse kan godtgøre dens rigtighed (jf. i denne retning dom af 12.12.2006, SELEX Sistemi Integrati mod Kommissionen, T-155/04, EU:T:2006:387, præmis 47).

74 Det skal således bemærkes, at Kommissionen var beføjet til at anvende en finansiel justeringskoefficient på 5% for hver af de påviste mangler i Det Forenede Kongeriges kontrolsystem i medfør af den i dok. VI/5330/97 gengivne metode, hvis lovlighed Det Forenede Kongerige ikke har bestridt.

75 Det følger af bilag 2, andet afsnit, i dok. VI/5330/97, at de finansielle korrektioner især beregnes på baggrund af det regelstridige forholds omfang, og at Kommissionen i denne forbindelse tager hensyn til overtrædelsens art og grovhed samt til den økonomiske skade, der er påført Unionen. Der fastsættes bl.a. heri en metode til vurdering af den finansielle korrektion på basis af risici for finansielt tab, som har til formål at dække systemiske uregelmæssigheder og kan føre til anvendelse af faste korrektioner på 2%-5%, 10% eller 25% af de anmeldte udgifter, på grundlag af omfanget af risikoen for finansielt tab for Unionen som følge af manglende kontrol (bilag 2 til dok. VI/5330/97, ottende afsnit).

76 For så vidt angår valget mellem de gældende faste satser, som gengivet i punkt 3.1, første led, i dok. AGRI-2005-64043, vedtaget den 9. juni 2006 med overskriften »Communication from the Commission, on how the Commission intends in the context of the EAGGF-Guarantee clearance procedure to handle shortcomings in the context of cross-compliance control system implemented by the Member State« (herefter »meddelelse AGRI-2005-64043«), og hvis lovlighed Det Forenede Kongerige ikke har bestridt, præciseres det i dok. VI/5330/97, at når alle hovedkontroller foretages, men ikke i det antal og med den hyppighed og den grundighed, der er krævet i forordningerne, er en korrektion på 5% berettiget, da det med rimelighed kan konkluderes, at de ikke giver tilstrækkelig sikkerhed for ansøgningernes retmæssighed, og at risikoen for EUGFL er betydelig (bilag 2 til dok. VI/5330/97, 18. afsnit).

77 Det fremgår i øvrigt af bilag 2, 25. afsnit, i dok. VI/5330/97, at når der afsløres flere fejl i det samme system, kumuleres de faste korrektionssatser ikke, men den alvorligste mangel tages som udtryk for den risiko, som kontrolsystemet indebærer som helhed.

78 Kommissionen har i det foreliggende tilfælde anvendt faste korrektioner på 5% for 2008 på grundlag af de forskellige mangler, som blev konstateret i Det Forenede Kongeriges krydsoverensstemmelsessystem, som er sammenfattet i præmis 27 ovenfor og angivet i bilaget til den anfægtede afgørelse. For ansøgningsårene 2009 og 2010 nedsatte Kommissionen denne korrektionssats på grund af de formildende omstændigheder, der blev taget i betragtning, og navnlig de foranstaltninger, som blev truffet af Det Forenede Kongerige for at afhjælpe de konstaterede mangler. Hver enkelt af de ni anfægtede poster i bilaget til den anfægtede afgørelse vedrører flere mangler, og ikke kun det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8. For Det Forenede Kongerige og foranstaltningen »Krydsoverensstemmelse«, som skal sammenholdes med bilaget til skrivelsen af 27. marts 2013, lyder de som følger:

Regnskab-s-år	Begrundelse	Type	%	Valuta	Beløb	Nedsættelser	Finansielle virkninger
2009	Lempeligt sanktionssystem for lovbestemt forvaltningskrav 7 og 8, ingen opfølgning på mindre manglende overholdelser, ineffektiv kontrol af GLM-normer, ansøgningsår 2008	Fast	5	EUR	– 2 949 043,26	– 59 941,88	– 2 889 101,38
2010	Ineffektiv kontrol af GLM-normer og lovbestemt forvaltningskrav nr. 2, 4 og 8, ansøgningsår 2009	Fast	2	EUR	– 1 175 238,88	– 24 310,41	– 1 150 928,47

2010	Ineffektiv kontrol af GLM-normer og lovbestemt forvaltningskrav 2, 4 og 8, ansøgningsår 2009	Fast	2	EUR	1 901,10	0,00	1 901,10
2010	Lempeligt sanktionssystem for lovbestemt forvaltningskrav nr. 7 og 8, ingen opfølgning på mindre manglende overholdelser, ineffektiv kontrol af GLM-normer, ansøgningsår 2008	Fast	5	EUR	– 4 961,22	– 34,71	– 4 926,51
2011	Ineffektiv kontrol af GLM-normer og lovbestemt forvaltningskrav 2, 4 og 8, ansøgningsår 2010	Fast	2	EUR	795,26	0,00	795,26
2011	Ineffektiv kontrol af GLM-normer og lovbestemt forvaltningskrav 2, 4 og 8, ansøgningsår 2009	Fast	2	EUR	– 58,63	0,00	– 58,63
2011	Ineffektiv kontrol af GLM-normer og lovbestemt forvaltningskrav 2, 4 og 8, ansøgningsår 2009	Fast	2	EUR	– 879,96	0,00	– 879,96
2011	Ineffektiv kontrol af GLM-normer og lovbestemt forvaltningskrav nr. 2, 4 og 8, ansøgningsår 2010	Fast	2	EUR	– 1 164 633,01	– 388,79	– 1 164 244,22
2011	Lempeligt sanktionssystem for lovbestemt forvaltningskrav 7 og 8, ingen opfølgning på mindre manglende overholdelser, ineffektiv kontrol af GLM-normer, ansøgningsår 2008	Fast	5	EUR	– 440,27	0,00	– 440,27

79 I forbindelse med beregningen af korrektionen præciserede Kommissionen i skrivelse af 27. marts 2013, at den manglende eller utilstrækkelige gennemførelse af kontrol inden for rammerne af krydsoverensstemmelse og den urigtige eller manglende anvendelse af de sanktioner, der er fastsat i forordningerne, hvorved de mister deres afskrækkende virkning, i overensstemmelse med meddelelse AGRI-2005-64043 betragtes som utilstrækkeligheder i hovedkontrollerne. Sådanne utilstrækkeligheder eller mangler er blevet konstateret. Disse utilstrækkeligheder er blevet inddelt således:

»Året 2008

— utilstrækkeligheder med hensyn til den effektive kontrol af de lovbestemte forvaltningskrav nr. 2 og nr. 4

— utilstrækkeligheder med hensyn til den effektive kontrol af betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand nr. 4, 16 og 18

— ikke alle de lovbestemte forvaltningskrav var genstand for en kontrol og egnede sanktioner i forbindelse med krydsoverensstemmelsen

— ikke muligt at anvende sanktionen på 5% for en overtrædelse, som skyldes uagtsomhed, på det lovbestemte forvaltningskrav nr. 4

— indtagelse af en lempelig holdning i tilfælde af overtrædelser for de lovbestemte forvaltningskrav nr. 7 og nr. 8

— manglende gennemførelse af en systematisk opfølgning for alle tilfælde af mindre overtrædelser.

Årene 2009 og 2010

— utilstrækkeligheder med hensyn til den effektive kontrol af de lovbestemte forvaltningskrav nr. 2 og nr. 4

— utilstrækkeligheder med hensyn til den effektive kontrol af betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand nr. 4, 16 og 18

— kontrollen med og sanktionerne for det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8 var ikke tilstrækkelig i forbindelse med krydsoverensstemmelsen«.

80 I samme skrivelse præciserede Kommissionen, at der på grundlag af disse utilstrækkeligheder eller mangler og under henvisning til meddelelse AGRI-2005-64043 blev foreslået en korrektion på 5% for 2008, og »at hver af [disse] mangler isoleret betragtet kan være tilstrækkelig til at begrunde den foreslåede korrektion«.

81 Det Forenede Kongerige har ikke ved forligsorganet bestridt denne stillingtagen fra Kommissionens side.

82 Denne stillingtagen blev bekræftet af forligsorganets konklusioner, der var vedlagt som bilag til skrivelsen af 8. november 2013, med følgende ordlyd:

»Ifølge tjenestegrenene er hver svaghed, som blev rejst i forligsskrivelsen, men ikke i forligsanmodningen, isoleret betragtet tilstrækkelig til at føre til den foreslåede korrektion [...]«

83 Desuden har Det Forenede Kongerige ikke inden for rammerne af nærværende sag benægtet alene at have bestridt Kommissionens vurdering af det lovbestemte forvaltningskrav nr. 8, som for hvert af punkterne kun udgør en af de af Kommissionen fremførte begrundelser til støtte for den anvendte korrektionssats.

84 Endvidere blev Det Forenede Kongerige under den administrative procedure i stand til at forstå, at de konstaterede mangler vedrørte hovedkontroller, der indebærer en væsentlig risiko for tab for EU's fonde, og at de derfor hver især kunne føre til en fast korrektionssats på 5% på grundlag af den i dok. VI/5330/97 gengivne metode.

85 Selv om Det Forenede Kongerige inden for rammerne af nærværende sag tilsyneladende anfægter muligheden for, at den anvendte korrektionssats kan begrundes af andre mangler end dem, som medlemsstaten har bestridt, skal det fastslås, at det eneste argument, som Det Forenede Kongerige har fremført, vedrører konstateringen af en forskel i de satser, som blev anvendt fra det ene år til det andet. Denne konstatering er afslørende for, hvilken betydning hver mangel kan have for den fastsatte korrektionssats.

86 Dette argument kan imidlertid ikke tages til følge. Kommissionen havde således allerede i skrivelsen af 27. marts 2013 forklaret, at eftersom de skotske myndigheder i løbet af 2009 havde truffet korrigerende foranstaltninger for at afhjælpe visse af de påviste mangler for 2009 og 2010, var risikoen for EU's fonde blevet nedbragt, og at korrektionssatsen derfor blev sat til 2%. Kommissionen foretog således en nedsættelse af den gældende sats på grundlag af en formildende omstændighed.

87 Henset til samtlige ovenstående bemærkninger bør Kommissionen frifindes.

Sagens omkostninger

88 I henhold til procesreglementet artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

89 Da Det Forenede Kongerige har tabt sagen, og Kommissionen har nedlagt påstand om, at det tilpligtes at betale sagens omkostninger, bør Det Forenede Kongerige pålægges at betale sagens omkostninger.

90 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Det Forenede Kongerige og Nordirland bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.

3) Kongeriget Nederlandene bærer sine egne omkostninger.

Prek Labucka Kreuschitz

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. september 2016.

Underskrifter