Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (fjärde avdelningen)

den 28 september 2016*

”EUGFJ:s garantisektion — EGFJ och EJFLU — Utgifter som undantagits från finansiering — Integrerat administrations- och kontrollsystem — Minskning eller uteslutning vid överträdelse av bestämmelserna om tvärvillkor — Schablonmässig finansiell korrigering som har fastställts av kommissionen i enlighet med interna riktlinjer som antagits på området — Bevisbörda — Tolkning av bilaga II till förordning (EG) nr 73/2009”

I mål T-437/14,

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av M. Holt och J. Kraehling, båda i egenskap av ombud, biträdda av V. Wakefield, barrister,

sökande,

med stöd av

Konungariket Nederländerna, företrätt av M. Bulterman och B. Koopman, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av K. Skelly och D. Triantafyllou, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av nio rader i bilagan till kommissionens genomförandebeslut 2014/191/EU av den 4 april 2014 om undantagande från EU-finansiering av vissa betalningar som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), inom ramen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och inom ramen för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 104, 2014, s. 43), såvitt avser den post, som ingår i bilagan till beslutet, avseende de finansiella korrigeringar som tillämpats på utgifter som Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har betalat i Skottland under räkenskapsåren 2008, 2009 och 2010, på ett belopp om 5 606 459,48 euro, eftersom de inte har verkställts i överensstämmelse med Europeiska unionens bestämmelser,

meddelar,

* Rättegångsspråk: engelska.

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden Prek samt domarna I. Labucka (referent) och V. Kreuschitz,

justitiesekreterare: handläggaren S. Spyropoulos,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 11 november 2015,

följande

Dom

Rättslig ram

1 Den 29 september 2003 antog Europeiska unionens råd förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001 (EUT L 270, 2003, s. 1).

2 I artikel 3.1 i denna förordning föreskrevs att ”[e]n jordbrukare som [fick] direktstöd [skulle] iaktta de föreskrivna verksamhetskrav som [angavs] i bilaga III”.

3 I artikel 4 i förordningen föreskrevs följande:

”1. De föreskrivna verksamhetskrav som avses i bilaga III skall fastställas genom gemenskapslagstiftning inom

— folkhälsa, djurhälsa och växtskydd,

— miljö,

— djurskydd.

2. De rättsakter som avses i bilaga III skall tillämpas inom ramen för denna förordning i deras ändrade lydelse vid motsvarande tidpunkt och, i fråga om direktiv på det sätt som de genomförts av medlemsstaterna.”

4 Artikel 6 i förordningen, med rubriken ”Minskning av eller uteslutning från stöd”, hade följande lydelse:

”1. Om föreskrivna verksamhetskrav … inte iakttas till följd av en åtgärd eller en försummelse som direkt kan anses bero på den enskilde jordbrukaren skall det sammanlagda beloppet av direktstöd för det år då överträdelsen inträffar … minskas eller dras in i enlighet med de närmare bestämmelser som anges i artikel 7.

…”

5 I artikel 7.1 i denna förordning föreskrevs att närmare bestämmelser för minskningar och uteslutningar enligt artikel 6 skulle fastställas, varvid hänsyn skulle tas till ”den upptäckta överträdelsens allvar, omfattning, varaktighet och upprepning samt de kriterier som [angavs] i punkterna 2, 3 och 4”. Dessa bestämmelser hade följande lydelse:

”2. Vid försummelse får procentsatsen för minskning inte vara högre än 5 % eller, vid upprepade överträdelser, 15 %.

3. Vid avsiktliga överträdelser får procentsatsen för minskning i princip inte vara lägre än 20 %, och kan gå ända till fullständig uteslutning från ett eller flera stödsystem och tillämpas under ett eller flera kalenderår.

…”

6 Bilaga III, som innehåller de föreskrivna verksamhetskraven (nedan kallade verksamhetskrav), ändrades genom rådets förordning (EG) nr 21/2004 av den 17 december 2003 om upprättande av ett system för identifiering och registrering av får och getter och om ändring av förordning nr 1782/2003 samt direktiven 92/102/EEG och 64/432/EEG (EUT L 5, 2004, s. 8). Genom denna ändring tillades ytterligare ett verksamhetskrav, punkten 8a, med följande lydelse:

”[F]örordning … nr 21/2004 … Artiklarna 3, 4 och 5”.

7 Rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003 (EUT L 30, 2009, s. 16) upphävde och ersatte förordning nr 1782/2003 med verkan från och med den 1 januari 2009 (se artikel 146.1 och artikel 149). Denna sistnämnda förordning upphävdes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning nr 73/2009 (EUT L 347, 2013, s. 608). Enligt artikel 74 är förordningen tillämplig från och med den 1 januari 2015.

8 Skäl 3 i förordning nr 73/2009 hade följande lydelse:

”I förordning … nr 1782/2003 fastställs det att jordbrukare som inte uppfyller vissa krav på områdena folkhälsa, djurhälsa och växtskydd, miljö och djurskydd ska få minskat direktstöd eller bli uteslutna. Detta system med tvärvillkor utgör en integrerad del av gemenskapens direktstöd och bör därför bibehållas. Erfarenheten visar emellertid att ett antal av de krav som omfattas av tvärvillkoren inte är tillräckligt relevanta för jordbruksverksamheten eller jordbruksmarken, eller snarare rör de nationella myndigheterna än jordbrukarna. Tvärvillkorens tillämpningsområde bör därför anpassas.”

9 Artikel 4 i förordning nr 73/2009 hade följande lydelse:

”1. En jordbrukare som får direktstöd ska iaktta de [verksamhetskrav som anges] i förteckningen i bilaga II …”

10 I artikel 5 i förordningen, angående verksamhetskrav, föreskrevs följande:

”1. De [verksamhetskrav] som förtecknas i bilaga II ska fastställas genom gemenskapslagstiftning på områdena

a) folkhälsa, djurhälsa och växtskydd,

b) miljö

c) djurskydd.

2. De rättsakter som avses i bilaga II ska tillämpas med den gällande lydelsen och, i fråga om direktiv, på det sätt som de genomförts av medlemsstaterna.”

11 I artikel 14 i förordning nr 73/2009 ålades medlemsstaterna att inrätta och använda sig av ett integrerat administrations- och kontrollsystem, i syfte att bland annat administrera och kontrollera tvärvillkoren.

12 I artikel 22 i förordning nr 73/2009 ålades medlemsstaterna att utföra kontroller på plats för att kontrollera om jordbrukarna uppfyllde tvärvillkoren.

13 I artikel 23 föreskrevs att om tvärvillkoren inte iakttogs och detta berodde på en åtgärd eller en försummelse som direkt kunde anses bero på den jordbrukare som lämnade in stödansökan, ”skulle det sammanlagda beloppet av direktstöd som [hade] beviljats eller [skulle komma] att beviljas den jordbrukaren … minskas eller dras in i enlighet med de närmare föreskrifter som [angavs] i artikel 24”.

14 Av artikel 24 i förordningen framgick att närmare föreskrifter för minskningar och uteslutningar skulle fastställas. I bestämmelsen preciserades att procentsatsen för minskning vid försummelse inte skulle vara högre än 5 procent eller, vid upprepade överträdelser, 15 procent. Vid avsiktliga överträdelser skulle procentsatsen för minskning i princip inte vara lägre än 20 procent, och fick gå ända till fullständig uteslutning från ett eller flera stödsystem under ett eller flera kalenderår.

15 I bilaga II, med rubriken ”[verksamhetskrav] som avses i artiklarna 4 och 5”, hade raden angående verksamhetskrav 8 följande lydelse:

”[F]örordning … nr 21/2004 … Artiklarna 3, 4 och 5”.

16 Förordning nr 21/2004, som verksamhetskrav 8a i förordning nr 1782/2003 och verksamhetskrav 8 i förordning nr 73/2009 (nedan tillsammans kallade verksamhetskrav 8) hänvisar till, upprättar ett system för identifiering och registrering av får och getter. Detta system gjorde att det, enligt skäl 20 i förordningen, var nödvändigt att ändra förordning nr 1782/2003.

17 I artikel 3 i förordning nr 21/2004 föreskrivs följande:

”1. Systemet för identifiering och registrering av djur skall omfatta

a) identifieringsmärken för identifiering av varje djur,

b) aktuella register som förs på alla anläggningar,

c) transportdokument,

d) ett centralt register eller en elektronisk databas.

2. Kommissionen och den berörda medlemsstatens behöriga myndighet skall ha tillgång till alla uppgifter som omfattas av denna förordning. Medlemsstaterna och kommissionen skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att dessa uppgifter är tillgängliga för alla berörda parter, inklusive konsumentorganisationer som erkänns av medlemsstaten, under förutsättning att den nationella lagstiftningen om dataskydd och sekretess iakttas.”

18 I artikel 4 i den förordningen uppräknas de krav som gäller för varje djurs identifieringsmärke. Den hänvisar till de identifieringskrav som anges i punkt A i bilagan till förordningen.

19 I artikel 5 i förordningen uppräknas kraven på register. Den hänvisar till de krav som anges i punkt B i bilagan till samma förordning.

20 I artikel 6 i förordningen anges kraven på transportdokument. Den hänvisar till de krav som anges i punkt C i bilagan till samma förordning.

21 Artikel 7 i förordningen rör det centrala registret och artikel 8 rör den elektroniska databasen. Sistnämnda artikel hänvisar till de krav som anges i punkt D i bilagan till samma förordning.

Bakgrund till tvisten

22 Europeiska kommissionen kontrollerade tvärvillkoren i Skottland med avseende på ansökningar från åren 2008, 2009 och 2010 (undersökning XC/2010/002/GB Förenade kungariket (Skottland)) och informerade Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland i skrivelse av den 24 november 2010 om de brister som kommissionens granskare hade upptäckt i det skotska tvärvillkorssystemet.

23 Förenade kungariket inkom, i skrivelse av den 23 februari 2011, med synpunkter till kommissionen.

24 Kommissionen skickade den 19 december 2011 en skriftlig inbjudan till ett bilateralt möte den 21 februari 2012 till Förenade kungariket. Förenade kungariket tackade ja till inbjudan och redogjorde i sin skrivelse av den 14 februari 2012 för sina synpunkter med avseende på de frågor kommissionen ställt.

25 Den 2 mars 2012 skickade kommissionen protokollet från det bilaterala mötet till Förenade kungariket.

26 Efter detta möte översände kommissionen meddelandet av den 27 mars 2013 till Förenade kungariket. I meddelandet gjorde kommissionen gällande att systemet med tvärvillkor inte genomförts i Skottland under åren 2008, 2009 och 2010 i enlighet med bestämmelserna i Europeiska unionen och upplyste Förenade kungariket om sitt förslag att undanta ett belopp på 5 606 459,48 euro från unionsfinansiering. I bilagan till denna skrivelse redogjorde kommissionen för skälen till att dessa utgifter undantogs från unionsfinansiering. Kommissionen fann bland annat, för ansökningarna avseende åren 2009 och 2010, för det första, att det fanns brister i den effektiva kontrollen av verksamhetskrav 2 och 4, för det andra, att det fanns brister i den effektiva kontrollen av kraven avseende god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden 4, 16 och 18, och, för det tredje, att kontrollen och påföljderna avseende verksamhetskrav 8 var otillräckliga med avseende på tvärvillkoren. När det gäller ansökningarna avseende år 2008 fann kommissionen att det fanns brister i den effektiva kontrollen av verksamhetskrav 2 och 4 och brister i den effektiva kontrollen av kraven avseende god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden 4, 16 och 18. Kommissionen fann vidare att påföljderna och kontrollerna avseende flera verksamhetskrav var otillräckliga med avseende på tvärvillkoren, att det fanns en överseende attityd vid överträdelser av verksamhetskrav 7 och 8, att det inte var möjligt att med avseende på verksamhetskrav 4 tillämpa en påföljd på 5 procent för bristande efterlevnad på grund av försumlighet och att det inte gjordes någon systematisk uppföljning i alla de fall mindre brister i efterlevnaden skett. I denna skrivelse föreslog kommissionen en korrigering på 5 procent för år 2008 och en korrigering på 2 procent för vart och ett av åren 2009 och 2010, med motiveringen att de skotska myndigheterna vidtagit ett antal åtgärder för att avhjälpa vissa konstaterade brister.

27 I skrivelse av den 14 maj 2013 begärde Förenade kungarikets samordningsorgan att frågan skulle hänskjutas till förlikningsorganet. De frågor som hänsköts till nämnda organ rörde dels den finansiella korrigering som avsåg att inga av kontrollerna av tvärvillkoren med avseende på verksamhetskrav 4 hade genomförts, dels tolkningen av verksamhetskrav 8. Förlikningssammanträdet ägde rum den 18 juli 2013, utan att någon förlikning uppnåddes.

28 Kommissionen meddelade, i skrivelse av den 8 november 2013, Förenade kungariket att kommissionen höll fast vid sin ståndpunkt, sådan den kommit till uttryck i skrivelsen av den 27 mars 2013.

29 Kommissionen antog den 4 april 2014 genomförandebeslut 2014/191/EU om undantagande från EU-finansiering av vissa betalningar som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), inom ramen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och inom ramen för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 104, 2014, s. 43) (nedan kallat det angripna beslutet). Beslutet delgavs Förenade kungariket den 7 april 2014. Genom detta beslut undantog kommissionen, i enlighet med sitt förslag i meddelandet av den 27 mars 2013, vissa kostnader som betalats i Skottland under räkenskapsåren 2008, 2009 och 2010, på ett belopp om 5 606 459,48 euro, eftersom de inte hade verkställts i överensstämmelse med Europeiska unionens bestämmelser (artikel 1) och ålade en schablonmässig korrigeringssats på 5 procent för år 2008 och 2 procent för åren 2009 och 2010.

Förfarandet och parternas yrkanden

30 Förenade kungariket har väckt förevarande talan genom en ansökan som inkom till tribunalens kansli den 16 juni 2014.

31 Förenade kungariket har yrkat att tribunalen ska

— ogiltigförklara nio rader i bilagan till det angripna beslutet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

32 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan, och

— förplikta Förenade kungariket att ersätta rättegångskostnaderna.

33 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 2 april 2015 ansökte Konungariket Nederländerna om att få intervenera till stöd för Förenade kungarikets yrkanden.

34 Genom beslut av ordföranden på tribunalens fjärde avdelning av den 7 juli 2015 tilläts Konungariket Nederländerna att intervenera till stöd för Förenade kungarikets yrkanden, i enlighet med artikel 116.6 i tribunalens rättegångsregler av den 2 maj 1991.

35 Som en sådan åtgärd för processledning som avses i artikel 89.3 i tribunalens rättegångsregler ställde tribunalen den 30 september 2015 en rad skriftliga frågor till parterna som skulle besvaras vid förhandlingen. Tribunalen ålade även kommissionen att lägga fram handlingen VI/5330/97 av den 23 december 1997, med rubriken ”Riktlinjer för utvärdering av budgetkonsekvenserna i samband med granskningen av och beslutet att avsluta räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ”.

36 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 11 november 2015.

Rättslig bedömning

37 Förenade kungariket har till stöd för sin talan åberopat i huvudsak en enda grund, nämligen att rättssäkerhetsprincipen, icke-diskrimineringsprincipen och likabehandlingsprincipen åsidosatts på grund av kommissionens rättsstridiga tolkning av verksamhetskrav 8.

38 Förenade kungariket har bland annat gjort gällande att kommissionens tolkning av nämnda verksamhetskrav – enligt vilken detta verksamhetskrav innefattar bestämmelserna i artikel 3.1 c och d i förordning nr 21/2004, och således de krav som föreskrivs i dessa bestämmelser, bland annat att det ska föras ett centralt register eller en elektronisk databas och att det ska finnas transportdokument för får och getter – är rättsstridig.

39 Förenade kungariket anser, för det första, att eftersom verksamhetskrav 8 uttryckligen hänvisar endast till artiklarna 3, 4 och 5 i förordning nr 21/2004, strider en sådan tolkning mot lagstiftarens avsikt att utesluta artiklarna 6–8, vilka innehåller utförliga materiella bestämmelser som rör artikel 3.1 c och d i förordning nr 21/2004, från verksamhetskrav 8 och att endast framhålla de krav som anges i artikel 3.1 a och b samt i artiklarna 4 och 5 i samma förordning som tvärvillkor.

40 För det andra, saknar hänvisningen till artiklarna 4 och 5 i verksamhetskrav 8, enligt Förenade kungariket, mening om lagstiftaren velat inkludera alla delarna av artikel 3.1 i förordning nr 21/2004 i nämnda verksamhetskrav. En hänvisning endast till artikel 3 hade räckt.

41 Nämnda artikel 3 är i själva verket inte en tillräckligt detaljerad bestämmelse och de enda materiella bestämmelser som kan skapa bindande skyldigheter för jordbrukarna är de som ingår i artikel 4 och följande artiklar i förordning nr 21/2004.

42 För det tredje följer det, enligt Förenade kungariket, av en teleologisk tolkning av förordning nr 21/2004 att artiklarna 6–8 i förordningen inte omfattas. Även om det stämmer att alla förordningens bestämmelser är bindande med avseende på tvärvillkoren, medför en underlåtenhet att iaktta vissa av skyldigheterna inte nödvändigtvis några ekonomiska följder. De krav som fastställs i artikel 4 i nämnda förordning, angående identifiering av djur, och i artikel 5 i samma förordning, angående att föra register över djuren, utgör systemets grundval, och gör det möjligt att även iaktta de övriga skyldigheterna. Dessutom riktar sig artiklarna 6–8 inte direkt till jordbrukarna utan till de nationella myndigheterna.

43 För det fjärde kan det förhållandet att artiklarna 6–8 inte omfattas av verksamhetskrav 8 motiveras mot bakgrund av rättssäkerhetsprincipen. Nämnda verksamhetskrav, som är föremål för skilda tolkningar och kan medföra negativa ekonomiska följder för jordbrukarna, ska tolkas till dessas förmån.

44 För det femte har Förenade kungariket gjort gällande att icke-diskrimineringsprincipen och likabehandlingsprincipen kräver att en jordbrukare som inte följer någon av de artiklar i förordning nr 21/2004 som inte räknas upp i verksamhetskrav 8 inte ska behandlas på samma sätt som en jordbrukare som inte följer någon av de artiklar i förordning 21/2004 som räknas upp i verksamhetskrav 8.

45 Kommissionen anser inledningsvis att Förenade kungarikets talan helt saknar rättslig grund, eftersom raderna i bilagan till det angripna beslutet avser sex felaktigheter eller brister som upptäckts i Förenade kungarikets system med tvärvillkor för år 2008 och tre felaktigheter för åren 2009 och 2010. Under hela förfarandets gång utgick kommissionen för övrigt från att varje brist som upptäcktes i sig skulle räcka för att motivera den finansiella korrigering som beslutades. Slutligen har Förenade kungariket inte bestritt vare sig de felaktigheter som skiljde sig från de felaktigheter som avsåg verksamhetskrav 8, eller principen att var och en av dessa felaktigheter i sig motiverade den korrigeringssats som ålades under det administrativa förfarandet.

46 Vad gäller sakfrågan har kommissionen för det första, påpekat att artikel 3 i förordning nr 21/2004 har en generell giltighet i fråga om system för identifiering och registrering av djur av arterna får och getter, att den omfattar alla de delar som anges i leden a–d och att den ingår i verksamhetskrav i sin helhet. Kommissionen har tillagt att artikeln är bindande i alla delar. Inrättandet av ett sådant system utgör dessutom syftet med den förordningen, vilket bekräftas i skäl 20 i förordningen. Förordningens bestämmelser bör slutligen tolkas på ett systematiskt och teleologiskt sätt.

47 För det andra har kommissionen medgett att artiklarna 6–8 i förordning nr 21/2004 inte uttryckligen anges vara verksamhetskrav och att de således inte är direkt tillämpliga eller strikt verkställbara som tvärvillkor, med följden att en jordbrukares underlåtenhet att efterleva de detaljerade bestämmelser de innehåller inte kan leda till någon påföljd. Kommissionen anser emellertid att en total avsaknad av transportdokument eller bidrag till ett centralt informationsregister, vilket krävs enligt artikel 3.1 c och d i denna förordning, kan medföra påföljder. Artiklarna 6–8 i förordningen är för övrigt relevanta i samband med tolkningen av de skyldigheter som följer av artikel 3 i förordningen och för att fastställa om en jordbrukare har uppfyllt sin skyldighet att förfoga över ett system för identifiering och registrering.

48 För det tredje har artiklarna 4 och 5 i förordning nr 21/2004 uttryckligen inkluderats i verksamhetskrav 8 i ett annat syfte än artikel 3 i samma förordning, nämligen för att säkerställa enhetlighet inom just områdena registrering och identifiering av djur, vilka är väsentliga grundstenar i systemet för registrering och identifiering. Åsidosättande av en enda detalj som föreskrivs i dessa bestämmelser kan således medföra påföljder för jordbrukaren.

49 Vad gäller skyldigheterna att ha transportdokument och att bidra till en central databas, gäller artiklarna 6–8 i förordning nr 21/2004 däremot inte strikt de sätt på vilka jordbrukaren uppfyller dessa skyldigheter, även om en inspektör ska beakta dem vid en kontroll.

50 Kommissionen anser, för det fjärde, att dess tolkning av de aktuella bestämmelserna inte strider mot rättssäkerhetsprincipen. Samtliga bestämmelser i förordning nr 21/2004 är i själva verket bindande.

51 I sin replik har Förenade kungariket bestritt att dess talan skulle sakna rättslig grund och menar att kommissionens beslut angående verksamhetskrav 8, oberoende av effekten av den finansiella korrigeringen, har rättsverkningar och således kan utgöra föremål för en talan.

52 Förenade kungariket har bland annat bestritt kommissionens argument att varje brist som upptäckts i sig motiverar tillämpningen av en procentuell nedsättning. Kommissionen har tillämpat en procentuell nedsättning med 5 procent för år 2008 på grundval av sex brister och med 2 procent för åren 2009 och 2010 på grundval av tre brister som bestått under dessa år. Trots att beräkningsmetoden inte är kumulativ påverkar de olika bristerna således den slutliga procentsats för nedsättning som tillämpats.

53 Det förhållandet att Förenade kungariket under förlikningsförfarandet inte bestritt de övriga felaktigheter som konstaterats eller kommissionens påstående att var och en av dessa felaktigheter skulle vara tillräcklig för att motivera den föreslagna korrigeringen innebär inte att de invändningar som gjorts i samband med förevarande talan inte kan tas upp till prövning.

54 Mot bakgrund av att förlikningsorganet föreslog en korrigering på 2 procent för åren 2009 och 2010 på grundval av förmildrande omständigheter, är det dessutom möjligt för kommissionen att göra en korrigering även för år 2008, med beaktande av den faktiska ekonomiska skada som unionen orsakats, i enlighet med artikel 31.2 i rådets förordning (EG) nr 1290/2005 av den 21 juni 2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 209, 2005, s. 1).

55 Förenade kungariket har påpekat att kommissionens beslut angående verksamhetskrav 8 i vilket fall som helst har rättsverkningar och således kan utgöra föremål för förevarande talan. Medlemsstaten åläggs inte endast en finansiell korrigering, utan är även skyldig att vidta åtgärder för att rätta sig efter

unionslagstiftningen (artikel 11.3 i kommissionens förordning (EG) nr 885/2006 av den 21 juni 2006 om tillämpningsföreskrifter för förordning nr 1290/2005 när det gäller godkännande av utbetalningsställen och andra organ och avslutande av räkenskaperna för EGFJ och EJFLU (EUT L 171, 2006, s. 90)). Om sådana åtgärder inte vidtas blir statens fördragsbrott allvarligare och en högre korrigering kan tillämpas i enlighet med kommissionens meddelande AGRI/61495/2002 om upprepade brister.

56 I sin duplik har kommissionen bekräftat att det angripna beslutet är ett beslut som antagits i samband med förfarandet för att avsluta räkenskaperna i enlighet med artikel 31 i förordning nr 1290/2005, som enbart har rent ekonomiska följder, medan genomförandet av unionsbestämmelserna snarare är ändamålet för fördragsbrottsförfarandet enligt artikel 258 FEUF.

57 Vad gäller frågan om tolkningen av den åttonde raden avseende verksamhetskrav 8, har Förenade kungariket i huvudsak gjort gällande att denna rad inte ska tolkas på så sätt att den utesluter de tvärvillkor som föreskrivs i artiklarna 6–8 i förordning nr 21/2004, på grund av att dessa sistnämnda bestämmelser inte uttryckligen anges på denna rad.

58 Kommissionen har i huvudsak genmält att artikel 3 i förordning nr 21/2004 ingår bland de bestämmelser som verksamhetskrav 8 hänvisar till. Denna artikel innehåller en lista med fyra olika tvärvillkor som är bindande och tillämpliga, även om artiklarna 6–8 i den förordningen med närmare bestämmelser angående de krav som fastställs i artikel 3 c och d inte är det.

59 Tribunalen erinrar om att det av fast rättspraxis följer att man vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara ska beakta lydelsen, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (se dom av den 7 juni 2005, VEMW m.fl., C-17/03, EU:C:2005:362, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

60 När det inte är möjligt att genom en bokstavstolkning och en historisk tolkning av en förordning, och i synnerhet av en av dess bestämmelser, fastställa dess exakta innebörd, finns det anledning att tolka den aktuella förordningen utifrån dess ändamål och allmänna systematik (se, för ett liknande resonemang, dom av den 31 mars 1998, Frankrike m.fl./kommissionen, C-68/94 och C-30/95, EU:C:1998:148, punkt 168, och dom av den 25 mars 1999, Gencor/kommissionen, T-102/96, EU:T:1999:65, punkt 148).

61 Förordning nr 73/2009, genom vilken förordning nr 1782/2003 upphävdes från och med den 1 januari 2009 (artikel 146.1 och artikel 149 i förordning nr 73/2009) är tillämplig på omständigheterna i förevarande mål för åren 2009 och 2010, medan förordning nr 1782/2003 fortfarande är tillämplig beträffande år 2008.

62 I artikel 4 i förordning nr 73/2009, som i huvudsak motsvarar artikel 3.1 i förordning nr 1782/2003, föreskrevs att de jordbrukare som fick direktstöd skulle iaktta de verksamhetskrav som uppräknades i förteckningen i bilaga II. Denna bilaga hänvisar till olika krav som rör miljö, folkhälsa, djurhälsa och växtskydd, identifiering och registrering av djur samt djurskydd.

63 Ett av dessa krav är verksamhetskrav 8 i bilaga II till förordning nr 73/2009, som i huvudsak motsvarar verksamhetskrav 8a i bilaga III till förordning nr 1782/2003. Detta krav hänvisade, vad avser identifiering och registrering av djur, till artiklarna 3, 4 och 5 i förordning nr 21/2004.

64 Medan artikel 3 i förordning nr 21/2004 räknar upp fyra delar i systemet för identifiering och registrering av djur, anges endast artiklarna 4 och 5, med närmare bestämmelser för de två första delarna (som anges i artikel 3 a och b), i verksamhetskrav 8.

65 Det kan för det första, vad gäller tolkningen av artiklarna 3–8 i förordning nr 21/2004, konstateras att det av deras systematik framgår att avsikten inte varit att artikel 3 ska tillämpas självständigt, eftersom den endast innehåller en uppräkning av de delar som upprepas och förtydligas i artiklarna 4–8, i vilka innehållet i dessa delar definieras.

66 Det kan för det andra, när det gäller vilken innebörd hänvisningen i verksamhetskrav 8 till artiklarna 3–5 i förordning nr 21/2004 bör ges, påpekas att endast de delar som anges i artiklarna 4 och 5 och som uppräknas i artikel 3 a och b i denna förordning ska betraktas som tvärvillkor.

67 Denna tolkning av verksamhetskrav 8 stöds av den artskillnad som finns mellan, å ena sidan, de delar som uppräknas i artikel 3 a och b i förordning nr 21/2004 och upprepas i artiklarna 4 och 5 i förordningen, och, å andra sidan, de delar som anges i artikel 3 c och d i förordning nr 21/2004 och upprepas i artiklarna 6–8 i förordningen. I motsats till de delar som återfinns i artiklarna 4 och 5 i förordning nr 21/2004 avser nämligen de delar som anges i artiklarna 6–8 i förordningen skyldigheter som väsentligen åligger endast medlemsstaterna, vilket kan förklara att den som antog rättsakten inte avsåg att som villkor för betalningar till förmån för jordbrukare kräva att dessa bestämmelser uppfylldes.

68 Denna slutsats gäller med avseende på artikel 6 i förordning nr 21/2004, i den mån som det i denna artikel föreskrivs en skyldighet för den behöriga myndigheten i varje medlemsstat att upprätta en mall för det transportdokument som ska åtfölja djuret vid varje förflyttning inom det nationella territoriet mellan olika anläggningar och som enligt artikel 6.4 är frivilligt i de medlemsstater där en centraliserad elektronisk databas är i drift. Medlemsstaterna ska dessutom översända nämnda handling till varandra och till kommissionen. Enligt artikel 6.3 ska djurhållaren på destinationsanläggningen förvara transportdokumentet under en tidsperiod som skall fastställas av den behöriga myndigheten.

69 Detsamma gäller artikel 7 i nämnda förordning, vilken innehåller en skyldighet för medlemsstaterna att upprätta och föra ett centralt register över alla anläggningar på medlemsstatens territorium. Det gäller även artikel 8, enligt vilken medlemsstaterna ska upprätta en elektronisk databas, till vilken varje djurhållare, enligt artikel 8.2, inom en viss tidsfrist ska översända uppgifter om de djur som finns på deras anläggning och deras förflyttningar.

70 Även om Förenade kungariket är bundet av förordning nr 21/2004 i dess helhet, vilket innefattar artiklarna 5–8 i förordningen, kan efterlevnaden av dessa artiklar inte uppställas som villkor för betalningar till förmån för jordbrukarna, inte ens genom den hänvisning till artikel 3 som görs i verksamhetskrav 8.

71 Av detta följer att kommissionen gjorde en felaktig rättstillämpning när den ansåg att frågan huruvida de betalningar som gjorts till förmån för skotska jordbrukare var förenliga med unionsbestämmelserna skulle bedömas enligt verksamhetskrav 8, och att det krävdes att alla de delar som uppräknades i artikel 3 i förordning nr 21/2004, bland annat de delar som uttryckligen angavs i artiklarna 6–8 i förordningen var uppfyllda.

72 Det ska dock konstateras att denna felaktiga rättstillämpning, under omständigheterna i förevarande fall, inte kan medföra att det angripna beslutet ogiltigförklaras.

73 I detta hänseende framgår det av rättspraxis att även om ett av de skäl som en angripen rättsakt grundar sig på är felaktigt, kan denna brist inte leda till att denna rättsakt ogiltigförklaras om de övriga skälen för den angripna rättsakten är tillräckliga för att fastställa att den var välgrundad (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 december 2006, SELEX Sistemi Integrati/kommissionen, T-155/04, EU:T:2006:387, punkt 47).

74 Tribunalen påpekar att kommissionen hade rätt att tillämpa en koefficient för den finansiella korrigeringen på 5 procent för var och en av de brister som upptäckts i kontrollsystemet i Förenade kungariket, med tillämpning av den metod som återges i dokument VI/5330/97, vars lagenlighet inte har bestridits av Förenade kungariket.

75 Det framgår av bilaga 2, andra stycket, i dokument VI/5330/97 att de finansiella korrigeringarna beräknas med beaktande av, bland annat, hur stor bristen på överensstämmelse är och att kommissionen i detta syfte tar hänsyn till överträdelsens art och svårhetsgrad samt till hur stor ekonomisk förlust unionen har lidit. Där föreskrivs bland annat ett sätt för att beräkna den finansiella korrigeringen på grundval av risken för ekonomisk förlust. Denna metod tar sikte på de systematiska bristerna och kan leda till schablonkorrigeringar som uppgår till 2, 5, 10 eller 25 procent av de deklarerade utgifterna, beroende på hur stor risken för ekonomisk förlust varit för unionen beroende på bristerna i kontrollsystemen (bilaga 2, åttonde stycket, i dokument VI/5330/97).

76 När det gäller valet mellan de tillämpliga schablonsatserna – såsom de återges i punkt 3.1 första strecksatsen i dokument AGRI-2005-64043, som antogs den 9 juni 2006 och har rubriken ”Meddelande om kommissionens behandling, i samband med avslutande av räkenskaperna för EUGFJ:s garantisektion, av de brister som konstaterats i de system för kontroll av tvärvillkor som inrättats i medlemsstaterna” (nedan kallat meddelande AGRI-2005-64043), vars lagenlighet inte ifrågasatts av Förenade kungariket – anges i dokument VI/5330/97 att om alla de viktigaste kontrollerna har utförts, men utan att det antal, den frekvens eller den noggrannhet som förordas i förordningarna har följts, ska en korrigering på 5 procent tillämpas, eftersom det är rimligt att dra slutsatsen att dessa kontroller inte i tillräcklig grad säkerställer ansökningarnas riktighet och att risken för förluster för EUGFJ är betydande (bilaga 2, artonde stycket, i dokument VI/5330/97).

77 Det framgår dessutom av bilaga 2, tjugofemte stycket, i dokument VI/5330/97 att schablonsatserna för korrigering, när det finns flera brister i ett och samma system, inte är kumulativa och att den allvarligaste bristen betraktas som en indikation på de risker som finns i kontrollsystemet i dess helhet.

78 I förevarande fall tillämpade kommissionen en schablonsats för korrigering på 5 procent för år 2008, på grundval av de olika brister som konstaterats i Förenade kungarikets tvärvillkorssystem, vilka sammanfattats i punkt 26 ovan och angetts i bilagan till det angripna beslutet. För ansökningsåren 2009 och 2010 minskade kommissionen denna korrigeringssats på grund av förmildrande omständigheter. Bland annat beaktades de åtgärder som Förenade kungariket vidtagit för att rätta till de konstaterade bristerna. Var och en av de angripna nio raderna i bilagan till det angripna beslutet avser flera brister och inte endast verksamhetskrav 8. De har, med avseende på Förenade kungariket och åtgärden ”Tvärvillkor” följande lydelse och ska läsas tillsammans med bilagan till skrivelsen av den 27 mars 2013:

Bud-get-år	Skäl	Typ	%	Valut-a	Belopp	Avdrag	Budget-konsekvenser
2009	För milt sanktions-system för de före-skrivna verksam-hets- kraven 7 och 8, ingen uppföljning av mindre överträdel-ser, ineffektiv kontroll av kraven avseende god jordbruk-shävd och goda miljöförhål-landen, ansöknings-år 2008	Scha-blon-belopp	5	euro	– 2 949 043,26 .	– 59 941,88.	– 2 889 101,38.
2010	Ineffektiv kontroll av kraven avseende god jordbruk-shävd och goda miljöförhål-lan-den samt de föreskrivna verksam-hets-kraven 2, 4 och 8, ansöknings-år 2009	Scha-blon-belopp	2	euro	– 1 175 238,88 .	– 24 310,41.	– 1 150 928,47.
2010	Ineffektiv kontroll av kraven avseende god jordbruk-shävd och goda miljöförhål-lan-den samt de föreskrivna verksam-hets-kraven 2, 4 och 8, ansöknings-år 2009	Scha-blon-belopp	2	euro	1 901,10	0,00	1 901,10

2010	För milt sanktions-system för de föreskrivna verksam-hets-kraven 7 och 8, ingen uppföljning av mindre överträdel-ser, ineffektiv kontroll av kraven avseende god jordbruk-shävd och goda miljöförhål-landen, ansöknings-år 2008	Scha-blon-belopp	5	euro	– 4961,22.	– 34,71.	– 4926,51.
2011	Ineffektiv kontroll av kraven avseende god jordbruk-shävd och goda miljöförhål-lan-den samt de föreskrivna verksam-hets-kraven 2, 4 och 8, ansöknings-år 2010	Scha-blon-belopp	2	euro	795,26	0,00	795,26
2011	Ineffektiv kontroll av kraven avseende god jordbruk-shävd och goda miljöförhål-lan-den samt de föreskrivna verksam-hets-kraven 2, 4 och 8, ansöknings-år 2009	Scha-blon-belopp	2	euro	– 58,63.	0,00	– 58,63.

2011	Ineffektiv kontroll av kraven avseende god jordbruk-shävd och goda miljöförhål-lan-den samt de föreskrivna verksam-hets-kraven 2, 4 och 8, ansökning-sår 2009	Scha-blon-belopp	2	euro	– 879,96.	0,00	– 879,96.
2011	Ineffektiv kontroll av kraven avseende god jordbruk-shävd och goda miljöförhål-lan-den samt de föreskrivna verksam-hets-kraven 2, 4 och 8, ansökning-sår 2010	Scha-blon-belopp	2	euro	– 1164633,01.	– 388,79.	– 1164244,22
2011	För milt sanktions-system för de före-skrivna verksam-hets-kraven 7 och 8, ingen uppföljning av mindre överträdel-ser, ineffektiv kontroll av kraven avseende god jordbruk-shävd och goda miljöförhål-landen, ansökning-sår 2008	Scha-blon-belopp	5	euro	– 440,27.	0,00	– 440,27.

79 Kommissionen har, med avseende på beräkningen av korrigeringen, i skrivelsen av den 27 mars 2013, i överensstämmelse med meddelande AGRI-2005-64043, preciserat att en obefintlig eller otillräcklig kontroll av tvärvillkoren och en felaktig tillämpning eller ingen tillämpning alls av de påföljder som föreskrivs i förordningarna, vilket leder till att de förlorar sin avskräckande verkan, betraktas som brister i de viktiga kontrollerna. Sådana brister eller underlåtenheter har upptäckts. I nämnda skrivelse grupperades de angivna bristerna enligt följande:

”År 2008

— Brister i den effektiva kontrollen av verksamhetskrav 2 och 4.

— Brister i den effektiva kontrollen av kraven avseende god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden 4, 16 och 18.

— Alla verksamhetskrav har inte varit föremål för lämpliga kontroller och påföljder när det gäller tvärvillkoren.

— Det var inte möjligt att med avseende på verksamhetskrav 4 ålägga en påföljd på 5 % för brister som berodde på försummelse.

— En överseende attityd vid överträdelser avseende verksamhetskrav 7 och 8.

— Underlåtenhet att genomföra en systematisk uppföljning av alla mindre brister.

Åren 2009 och 2010:

— Brister i den effektiva kontrollen av verksamhetskrav 2 och 4.

— Brister i den effektiva kontrollen av kraven avseende god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden 4, 16 och 18.

— Bristande kontroll och otillräckliga påföljder med avseende på verksamhetskrav 8 när det gäller tvärvillkoren.”

80 I samma skrivelse preciserade kommissionen att en korrigering på 5 procent föreslogs för år 2008, på grundval av nämnda brister och underlåtenheter och med hänvisning till meddelande AGRI-2005-64043, och ”att var och en av [dessa] brister, för sig, skulle vara tillräcklig för att motivera den föreslagna korrigeringen”.

81 Förenade kungariket har inte bestritt denna ståndpunkt som kommissionen framförde inför förlikningsorganet.

82 Denna ståndpunkt stöds av förlikningsorganets slutsatser, som bifogades skrivelsen av den 8 november 2013, enligt följande:

”[E]nligt förlikningsorganets mening räcker varje svaghet som tagits upp i förlikningsskrivelsen, men inte i ansökan om förlikning, i sig, för att leda till den föreslagna korrigeringen…”.

83 Förenade kungariket nekar inte heller till att staten, i samband med förevarande talan, endast bestritt kommissionens bedömning av verksamhetskrav 8, vilket för var och en av raderna i bilagan till det angripna beslutet endast är ett av de skäl kommissionen framfört till stöd för den korrigeringssats som tillämpats.

84 Under det administrativa förfarandet bereddes Förenade kungariket dessutom möjlighet att förstå att de konstaterade bristerna avsåg viktiga kontroller som kunde medföra en risk för väsentliga förluster av unionens medel och att de därför, var och en, kunde ge upphov till en schablonsats för korrigering på 5 procent, på grundval av den metod som nedtecknats i dokument VI/5330/97.

85 Även om Förenade kungariket, i förevarande förfarande, tycks ifrågasätta att den korrigeringssats som tillämpats kan vara motiverad av andra brister än de brister som Förenade kungariket bestrider, kan det konstateras att det enda argument Förenade kungariket framfört avser ett konstaterande av att det finns en skillnad mellan de satser som tillämpas från ett år till ett annat. Detta konstaterande visar, enligt Förenade kungariket, i huvudsak att varje brist kan inverka på den slutliga korrigeringssatsen.

86 Förenade kungariket kan emellertid inte vinna framgång med detta argument. Redan i skrivelsen av den 27 mars 2013 förklarade kommissionen nämligen, avseende åren 2009 och 2010, att eftersom de skotska myndigheterna under år 2009 hade vidtagit åtgärder för att rätta till vissa av de upptäckta bristerna, hade riskerna för unionens medel minskat och korrigeringssatsen sattes därför ned till 2 procent. Kommissionen sänkte således den tillämpliga satsen på grund av en förmildrande omständighet.

87 Mot bakgrund av vad som anförts ska talan ogillas.

Rättegångskostnader

88 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

89 Kommissionen har yrkat att Förenade kungariket ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Förenade kungariket har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

90 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska de medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.

3) Konungariket Nederländerna ska bära sina rättegångskostnader.

Prek Labucka Kreuschitz

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 28 september 2016.

Underskrifter