Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Niende Afdeling)

13. februar 2020 *

»Appel – Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) – udgifter udelukket fra EU-finansiering – udgifter afholdt af Den Hellenske Republik – forordning (EU) nr. 1782/2003 – forordning (EU) nr. 796/2004 – arealstøtteordning – begrebet »permanente græsarealer« – faste finansielle korrektioner«

I sag C-252/18 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 6. april 2018,

Den Hellenske Republik ved G. Kanellopoulos, E. Leftheriotou, A. Vasilopoulou og E. Chroni, som befuldmægtigede,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved D. Triantafyllou og A. Sauka, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

Kongeriget Spanien ved S. Jiménez García, som befuldmægtiget,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Niende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, S. Rodin, og dommerne D. Šváby (refererende dommer) og K. Jürimäe,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

* Processprog: græsk.

afsagt følgende

Dom

1 Den Hellenske Republik har med sit appelskrift nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 1. februar 2018, Grækenland mod Kommissionen (T-506/15, ikke trykt i Sml., herefter »den appellerede dom«, EU:T:2018:53), hvorved Retten frifandt Kommissionen i Grækenlands søgsmål med påstand om annullation af Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/1119 af 22. juni 2015 om udelukkelse fra EU-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt inden for rammerne af Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT 2015, L 182, s. 39, herefter »den omtvistede afgørelse«).

Retsforskrifter

Forordning (EF) nr. 1782/2003

2 3., 4., 21. og 24. betragtning til Rådets 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) havde følgende ordlyd:

»(3) For at undgå, at landbrugsarealer ikke længere bliver dyrket, og sikre, at de bevares i god landbrugs- og miljømæssig stand, bør der fastlægges normer, uanset om der er et grundlag herfor i medlemsstaternes bestemmelser. Der bør derfor fastlægges en fællesskabsramme, inden for hvilken medlemsstaterne kan indføre normer under hensyntagen til de pågældende områders særlige karakteristika, herunder jordbunds- og klimaforhold og eksisterende landbrugssystemer (arealanvendelse, vekseldrift, landbrugspraksis) og landbrugsstrukturer.

(4) Da permanente græsarealer har en positiv miljøvirkning, bør der indføres foranstaltninger for at fremme bevarelsen af de eksisterende permanente græsarealer og undgå en massiv omlægning til agerjord.

[…]

(21) Den fælles landbrugspolitiks støtteordninger omfatter direkte indkomststøtte særlig med henblik på at sikre landbrugerne en rimelig levestandard. Dette mål hænger nøje sammen med bevarelsen af landdistrikterne. For at undgå fejlfordeling af fællesskabsmidlerne bør der ikke foretages støtteudbetalinger til landbrugere, der kunstigt har skabt betingelser for sådanne betalinger.

[…]

(24) En forøgelse af fællesskabslandbrugets konkurrenceevne og fremme af fødevarekvaliteten og miljønormer indebærer nødvendigvis en nedgang i de institutionelle priser for landbrugsvarer og en stigning i produktionsomkostningerne for landbrugsbedrifterne i Fællesskabet. For at nå disse mål og fremme et mere markedsorienteret og bæredygtigt landbrug er det nødvendigt at fuldføre overgangen fra produktionsstøtte til producentstøtte ved indførelse af et system med afkoblet indkomststøtte til hver bedrift. Mens afkoblingen ikke vil medføre nogen ændring af de beløb, der faktisk udbetales til landbrugerne, vil den gøre indkomststøtten betydeligt mere effektiv.

Enkeltbetalingen til en bedrift bør derfor gøres betinget af krydsoverensstemmelse med kriterierne for miljø, fødevaresikkerhed, dyresundhed og dyrevelfærd og bevarelse af bedriften i god landbrugs- og miljømæssig stand.«

3 Denne forordning indeholdt et afsnit III med overskriften »Enkeltbetalingsordning«, hvoraf fremgik et kapitel 3 vedrørende »[b]etalingsrettigheder«. Dette kapitels afdeling 1 vedrørende »Arealbaserede betalingsrettigheder« indeholdt forordningens artikel 43 med overskriften »Fastlæggelse af betalingsrettigheder«, der havde følgende ordlyd:

»1. Uden at det berører artikel 48 modtager en landbruger en betalingsrettighed pr. hektar, der beregnes ved at dividere referencebeløbet med et treårigt gennemsnit af det samlede antal hektar, der i referenceperioden har givet ret til de i bilag VI anførte direkte betalinger.

Det samlede antal betalingsrettigheder skal svare til ovennævnte gennemsnitlige antal hektar.

[…]

2. Det i stk. 1 omhandlede antal hektar omfatter desuden:

[…]

b) hele foderarealet i referenceperioden.

3. Ved anvendelsen af stk. 2, litra b), forstås ved »foderareal« det areal på bedriften, der i hele kalenderåret i overensstemmelse med artikel 5 i Kommissionens forordning (EF) nr. 2419/2001 [af 11. december 2001 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, der indførtes ved Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 (EFT 2001, L 327, s. 11)] var til rådighed til opdræt af dyr, herunder arealer, der udnyttes i fællesskab, og arealer, hvor der dyrkes blandede afgrøder. Foderarealet omfatter ikke:

– bygninger, skove, damme og veje

– […]«

4 Artikel 44 i forordning nr. 1782/2003 vedrørende »[a]nvendelse af betalingsrettigheder« bestemte følgende i stk. 2:

»Ved »støtteberettiget hektar« forstås ethvert landbrugsareal på bedriften, der er udlagt som agerjord og permanente græsarealer, undtagen arealer med permanente afgrøder eller skov, eller som anvendes til ikke-landbrugsaktiviteter.«

Forordning nr. 796/2004

5 Artikel 2, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 796/2004 af 21. april 2004 om gennemførelsesbestemmelser for krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 og (EF) nr. 73/2009 og for krydsoverensstemmelse som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 479/2008 (EUT 2004, L 141,

s. 18, berigtiget i EUT 2005, L 37, s. 22), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 380/2009 af 8. maj 2009 (EUT 2009, L 116, s. 9) (herefter »forordning nr. 796/2004«), var affattet således:

»I denne forordning forstås ved:

[…]

1 a) »landbrugsparcel«: et sammenhængende jordstykke, hvorpå én landbruger dyrker én afgrødegruppe; hvis der i forbindelse med denne forordning kræves en anmeldelse af anvendelsen af et areal inden for en afgrødegruppe, afgrænses landbrugsparcellen dog yderligere af denne særlige anvendelse

[…]

2) »permanente græsarealer«: arealer, der anvendes til dyrkning af græs eller andet grøntfoder, hvad enten der er tale om naturlige (selvsåede) eller dyrkede (tilsåede) arealer, og som har været holdt uden for bedriftens omdrift i mindst fem år, eksklusive arealer, der er omfattet af udtagningsordninger i henhold til artikel 107, stk. 6, i forordning (EF) nr. 1782/2003, arealer, der er udtaget i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 2078/92 [af 30. juni 1992 om miljøvenlige produktionsmetoder i landbruget, samt om naturpleje (EFT 1992, L 215, s. 85)], arealer, der er udtaget i henhold til artikel 22, 23 og 24 i Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 [af 17. maj 1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger (EFT 1999, L 160, s. 80)], og arealer, der er udtaget i henhold til artikel 39 i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 [af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT 2005, L 277, s. 1)]

2 a) »græs eller andet grøntfoder«: alle urteagtige planter, der traditionelt forekommer på naturlige græsarealer eller normalt inkluderes i blandinger af frø til græsarealer eller enge i medlemsstaten (uanset om de anvendes til græssende dyr eller ej). Medlemsstaterne kan inkludere markafgrøder, der er opført i bilag IX til forordning [nr. 1782/2003].

[…]«

6 Første betragtning til Kommissionens forordning (EF) nr. 239/2005 af 11. februar 2005 (EUT 2005, L 42, s. 3), der ændrede forordning nr. 796/2004, angav i sin oprindelige udgave i denne forbindelse følgende:

»Artikel 2 i Kommissionens forordning (EF) nr. 796/2004 […] omfatter en række definitioner, som bør præciseres. Dette gælder navnlig definitionen af »permanente græsarealer« i artikel 2, nr. 2), og det er endvidere nødvendigt at definere begrebet »græs eller andet grøntfoder«. I denne sammenhæng bør det dog tages i betragtning, at der må være en vis fleksibilitet, så medlemsstaterne kan tage hensyn til lokale agronomiske forhold.«

7 Artikel 8 i forordning nr. 796/2004 med overskriften »Generelle principper for landbrugsparceller« bestemte følgende i stk. 1:

»En landbrugsparcel med træer betragtes i forbindelse med de arealrelaterede støtteordninger som støtteberettiget område, hvis landbrugsaktiviteter eller i givet fald den planlagte produktion kan foregå på lignende måde som på parceller uden træer i samme område, jf. dog artikel 34, stk. 2, i forordning (EF) nr. 73/2009.«

8 Afsnit III i forordning nr. 796/2004 om »[k]ontrol« indeholdt artikel 27 med overskriften »Udvælgelse af stikprøven«. Denne artikels stk. 1 bestemte:

»Den kompetente myndighed udvælger på grundlag af en risikoanalyse stikprøver til kontrol på stedet i henhold til denne forordning, således at de er repræsentative for de indgivne støtteansøgninger. Risikoanalysens effektivitet vurderes og ajourføres hvert år

a) ved at vurdere de enkelte faktorers relevans

b ved at sammenligne resultaterne af en risikobaseret stikprøve og den i andet afsnit omhandlede tilfældigt udtagne stikprøve

c) ved at tage hensyn til hver enkelt medlemsstats særlige situation.

For at sikre en sådan repræsentativitet udvælger medlemsstaterne tilfældigt mellem 20% og 25% af minimumsantallet af landbrugere, der skal underkastes kontrol på stedet som omhandlet i artikel 26, stk. 1 og 2.

[…]«

9 Dette afsnit III omfattede denne forordnings artikel 30 med overskriften »Fastslåelse af arealer«. Denne artikels stk. 2 bestemte:

»En landbrugsparcels samlede areal kan kun tages i betragtning, hvis parcellen fuldt ud anvendes efter de sædvanlige normer i den pågældende medlemsstat eller region. I andre tilfælde tages det faktisk udnyttede areal i betragtning.

I de regioner, hvor elementer som hække, grøfter og mure traditionelt indgår i god dyrknings- eller driftspraksis i landbruget, kan medlemsstaterne fastsætte, at dette areal betragtes som en del af det fuldt udnyttede areal, hvis det ikke overstiger en samlet bredde, der fastlægges af medlemsstaterne. Denne bredde skal svare til den traditionelle bredde i den pågældende region og må ikke overstige 2 meter.

[…]«

Forordning (EF) nr. 1290/2005

10 Under afsnit IV med overskriften »Regnskabsafslutning og Kommissionens overvågning« i Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21. juni 2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT 2005, L 209, s. 1) indgik denne forordnings artikel 31, der selv havde overskriften »Efterprøvende regnskabsafslutning«. Artiklens stk. 2-4 havde følgende ordlyd:

»2. Når Kommissionen anslår de beløb, der skal udelukkes, ser den især på det regelstridige forholds omfang. Kommissionen tager i denne forbindelse hensyn til overtrædelsens art og grovhed samt til den økonomiske skade, der er påført Fællesskabet.

3. Forud for enhver beslutning om afvisning af finansiering skal de resultater, som Kommissionen er nået frem til ved sin efterprøvning, samt den pågældende medlemsstats svar foreligge i form af skriftlige meddelelser, hvorefter de to parter forsøger at blive enige om, hvilke konsekvenser der skal drages.

Hvis parterne ikke kan blive enige, kan medlemsstaten anmode om, at der inden for en frist på fire måneder indledes en forligsprocedure; der udarbejdes en rapport om resultaterne af denne procedure, som meddeles Kommissionen og gennemgås af denne, inden der træffes afgørelse om afvisning af finansiering

4. En afvisning af finansiering kan ikke vedrøre:

a) udgifter som omhandlet i artikel 3, stk. 1, der er afholdt mere end 24 måneder forud for den dato, hvor Kommissionen skriftligt meddeler den pågældende medlemsstat resultaterne af sin efterprøvning

[…]«

Forordning (EF) nr. 885/2006

11 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) indeholdt en artikel 11 med overskriften »Efterprøvende regnskabsafslutning«. Denne artikel bestemte i stk. 1-3 følgende:

»1. Når Kommissionen som følge af en undersøgelse finder, at udgifterne ikke er afholdt i overensstemmelse med EF-reglerne, meddeler den den pågældende medlemsstat sine resultater og de korrigerende foranstaltninger, der skal træffes for at sikre, at reglerne fremtidig overholdes.

Meddelelsen skal indeholde en henvisning til denne artikel. Medlemsstaten skal afgive svar inden for to måneder efter modtagelsen af meddelelsen, og Kommissionen kan ændre sit standpunkt under hensyn hertil. I behørigt begrundede tilfælde kan Kommissionen forlænge besvarelsesfristen.

Efter udløbet af besvarelsesfristen indkalder Kommissionen til et bilateralt møde, og de to parter søger at nå frem til en aftale om de foranstaltninger, der skal træffes, og en vurdering af overtrædelsens omfang og den økonomiske skade, der er påført EF-budgettet.

2. Senest to måneder efter modtagelsen af referatet af det bilaterale møde, der er omhandlet i stk. 1, tredje afsnit, afgiver medlemsstaten alle oplysninger, som der blev anmodet om på mødet, eller alle andre oplysninger, som den anser for nyttige for den igangværende undersøgelse.

I behørigt begrundede tilfælde kan Kommissionen efter en begrundet anmodning fra medlemsstaten give tilladelse til en forlængelse af den i første afsnit omhandlede periode. Anmodningen rettes til Kommissionen inden udløbet af denne periode.

Efter udløbet af den i første afsnit omhandlede periode meddeler Kommissionen formelt medlemsstaten sine konklusioner på grundlag af de oplysninger, som den har modtaget som led i proceduren for efterprøvende regnskabsafslutning. I meddelelsen vurderes de udgifter, som Kommissionen agter at udelukke fra EF-finansiering i henhold til artikel 31 i forordning […] nr. 1290/2005, og henvises til artikel 16, stk. 1, i denne forordning.

3. Medlemsstaten meddeler Kommissionen, hvilke korrigerende foranstaltninger den har truffet for at efterleve EF-reglerne, og datoen for den konkrete iværksættelse af disse.

Kommissionen træffer om fornødent efter at have undersøgt en rapport udarbejdet af forligsorganet i henhold til kapitel 3 i denne forordning en eller flere beslutninger i henhold til artikel 31 i forordning […] nr. 1290/2005 med henblik på at udelukke de udgifter, der er afholdt, uden at EF's regler er overholdt, fra EF-finansiering, indtil medlemsstaten rent faktisk har truffet de korrigerende foranstaltninger.

Ved vurderingen af, hvilke udgifter der skal udelukkes fra EF-finansiering, kan Kommissionen tage hensyn til alle oplysninger, som medlemsstaten har afgivet efter udløbet af den i stk. 2 omhandlede periode, hvis dette er nødvendigt for at sikre et bedre overslag over den økonomiske skade, der er påført EF-budgettet, forudsat at den forsinkede afgivelse af oplysninger er begrundet med ganske særlige omstændigheder.

[…]«

Forordning (EF) nr. 73/2009

12 7. og 23. betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger 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) bestemte:

»(7) Forordning […] nr. 1782/2003 anerkendte, at permanente græsarealer har en positiv miljøvirkning. De foranstaltninger i den nævnte forordning, der har til formål at fremme bevarelsen af de eksisterende permanente græsarealer for at sikre, at der ikke sker en massiv omlægning til agerjord, bør bibeholdes.

[…]

(23) Erfaringen med anvendelsen af enkeltbetalingsordningen har vist, at der i en række tilfælde er blevet ydet afkoblet indkomststøtte til modtagere, hvis landbrugsaktiviteter kun udgjorde en ubetydelig del af deres samlede økonomiske aktiviteter, eller hvis forretningsformål slet ikke eller kun marginalt var at drive landbrug. For at forhindre, at der ydes landbrugsindkomststøtte til sådanne modtagere, og for at garantere, at fællesskabsstøtten udelukkende anvendes til at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, bør medlemsstaterne bemyndiges til i sådanne tilfælde at undlade at yde direkte betalinger til sådanne fysiske og juridiske personer i henhold til denne forordning.«

13 Forordning nr. 73/2009 indeholdt et afsnit II med overskriften »Almindelige bestemmelser om direkte betalinger«, hvoraf fremgik et kapitel 4 vedrørende et »[i]ntegreret forvaltnings- og kontrolsystem«. Dette kapitel indeholdt en artikel 19 med overskriften »Støtteansøgninger«, hvis stk. 1 bestemte følgende:

»Landbrugeren skal hvert år indsende en ansøgning om direkte betalinger, der skal indeholde følgende oplysninger, for så vidt som de er relevante:

a) alle bedriftens landbrugsparceller, og, hvis medlemsstaten anvender artikel 15, stk. 3, antallet af oliventræer og deres placering på parcellen

b) betalingsrettigheder, der er anmeldt med henblik på at blive aktiveret

c) andre oplysninger fastsat i denne forordning eller af den pågældende medlemsstat.

[…]«

14 Denne forordnings afsnit III med overskriften »Enkeltbetalingsordning« indeholdt artikel 34 vedrørende »[a]ktivering af betalingsrettigheder pr. støtteberettiget hektar«. Denne artikels stk. 2, bestemte:

»I dette afsnit III forstås ved »støtteberettiget hektar«:

a) ethvert af bedriftens landbrugsarealer og ethvert areal, der er tilplantet med lavskov med kort omdriftstid […], og som anvendes til landbrugsaktivitet, […], samt

b) ethvert areal, der gav en ret til betalinger i henhold til enkeltbetalingsordningen eller den generelle arealbetalingsordning i 2008, og som

[…]

ii) i den periode, hvor den pågældende landbruger har den relevante forpligtelse, tilplantes med skov i henhold til artikel 31 i Rådets forordning [nr. 1257/1999] eller artikel 43 i [Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT 2005, L 277, s. 1)] eller i henhold til en national ordning, hvis betingelser er i overensstemmelse med artikel 43, stk. 1, 2 og 3, i sidstnævnte forordning, […]

[…]«

15 Med overskriften »Bekræftelse af betalingsrettigheder« fremgik artikel 137 i forordning nr. 73/2009 af kapitel 1, der havde overskriften »Gennemførelsesbestemmelser«, af denne forordnings afsnit VII. Denne artikel havde følgende ordlyd:

»1. Betalingsrettigheder, landbrugerne har fået tildelt før den 1. januar 2009, anses for retmæssige og korrekte fra den 1. januar 2010.

2. Stk. 1 gælder ikke for betalingsrettigheder, landbrugerne har fået tildelt på grundlag af ukorrekte ansøgninger, medmindre fejlen ikke med rimelighed kunne have været opdaget af landbrugeren.

3. Stk. 1 i denne artikel indskrænker ikke Kommissionens beføjelse til at træffe beslutninger i henhold til artikel 31 i forordning […] nr. 1290/2005 om udgifter til betalinger, der er ydet for et kalenderår til og med 2009.«

Forordning (EF) nr. 1120/2009

16 Artikel 2 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1120/2009 af 29. oktober 2009 om gennemførelsesbestemmelser til enkeltbetalingsordningen i afsnit III i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 (EUT 2009, L 316, s. 1) var affattet således:

»I afsnit III i forordning […] nr. 73/2009 og nærværende forordning forstås der ved:

[…]

c) »permanente græsarealer«: arealer, der anvendes til dyrkning af græs eller andet grøntfoder, hvad enten der er tale om naturlige (selvsåede) eller dyrkede (tilsåede) arealer, og som har været holdt uden for bedriftens omdrift i mindst fem år, eksklusive arealer, der er udtaget i henhold til [forordning nr. 2078/92], arealer, der er udtaget i henhold til artikel 22, 23 og 24 i [forordning nr. 1257/1999], og arealer, der er udtaget i henhold til artikel 39 i [forordning nr. 1698/2005], og i denne forbindelse forstås der ved »græs eller andet grøntfoder« alle urteagtige planter, der

traditionelt forekommer på naturlige græsarealer eller normalt inkluderes i blandinger af frø til græsarealer eller enge i medlemsstaten (uanset om de anvendes til græssende dyr eller ej). Medlemsstaterne kan inkludere de markafgrøder, der er opført under bilag I

[…]«

Forordning (EF) nr. 1122/2009

17 Kommissionens forordning (EF) nr. 1122/2009 af 30. november 2009 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 for så vidt angår krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem inden for rammerne af de ordninger for direkte støtte til landbrugerne, som er omhandlet i nævnte forordning, og om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår krydsoverensstemmelse inden for rammerne af støtteordningen for vin (EUT 2009, L 316, s. 65) indeholdt et afsnit II om »[s]tøtteansøgninger«. I dette afsnit indeholdt dets kapitel I med overskriften »[e]nkeltansøgningen« forordningens artikel 11 med overskriften »Tidspunkt for indgivelse af enkeltansøgningen«. Denne artikels stk. 2, bestemte:

»Enkeltansøgningen skal indgives inden for en frist, som medlemsstaterne fastsætter, og som ikke må være senere end den 15. maj. Estland, Letland, Litauen, Finland og Sverige kan dog fastsætte en senere frist, som dog ikke må være senere end den 15. juni.

[…]«

18 Denne forordnings artikel 31 med overskriften »Udvælgelse af stikprøven« foreskrev i stk. 1 og 2:

»1. Den ansvarlige myndighed udvælger på grundlag af en risikoanalyse stikprøver til kontrol på stedet i henhold til denne forordning, således at de er repræsentative for de indsendte støtteansøgninger.

For at sikre en sådan repræsentativitet udvælger medlemsstaterne tilfældigt mellem 20% og 25% af minimumsantallet af landbrugere, der skal underkastes kontrol på stedet, jf. artikel 30, stk. 1 og 2.

Hvis antallet af landbrugere, der skal underkastes kontrol på stedet, er større end minimumsantallet af landbrugere, der skal underkastes kontrol på stedet, jf. artikel 30, stk. 1 og 2, skal procentdelen af tilfældigt udvalgte landbrugere i den supplerende stikprøve dog ikke være større end 25%.

2. Risikoanalysen undersøges for, hvor effektiv den er, og ajourføres hvert år:

a) ved at hver risikofaktors betydning fastlægges

b) ved at resultaterne af den risikobaserede stikprøve og den tilfældigt udvalgte stikprøve, jf. stk. 1, andet afsnit, sammenholdes

c) ved at der tages hensyn til særlige forhold i medlemsstaten.«

19 Samme forordnings artikel 34 med overskriften »Fastslåelse af arealer« fastsatte i stk. 2 og 4:

»2. En landbrugsparcels samlede areal kan kun tages i betragtning, hvis parcellen fuldt ud anvendes efter de sædvanlige normer i den pågældende medlemsstat eller region. I andre tilfælde tages det faktisk udnyttede areal i betragtning.

I de regioner, hvor elementer som hække, grøfter og mure traditionelt indgår i god dyrknings- eller driftspraksis i landbruget, kan medlemsstaterne fastsætte, at dette areal betragtes som en del af det fuldt udnyttede areal, hvis det ikke overstiger en samlet bredde, der fastlægges af medlemsstaterne. Denne bredde skal svare til den traditionelle bredde i den pågældende region og må ikke overstige 2 meter.

[…]

4. En landbrugsparcel med træer betragtes i forbindelse med de arealrelaterede støtteordninger som støtteberettiget område, hvis landbrugsaktiviteterne eller eventuelt den planlagte produktion kan foregå på lignende måde som på parceller uden træer i samme område, jf. dog artikel 34, stk. 2 i forordning […] nr. 73/2009.«

20 Med overskriften »Indholdet af kontrollen på stedet« bestemte artikel 53 i forordning nr. 1122/2009 følgende i stk. 6:

»Kontrollen på stedet af den stikprøve, der er fastsat i artikel 50, stk. 1, skal foretages i det kalenderår, hvor ansøgningerne er indsendt.«

Forordning (EU) nr. 1307/2013

21 Artikel 4, stk. 1, litra h), i 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 Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 (EUT 2013, L 347, s. 608) fastlagde følgende definition i sin oprindelige version:

»I denne forordning forstås ved:

[…]

h) »permanente græsarealer og permanente græsningsarealer« (der tilsammen benævnes »permanente græsarealer«): arealer, der anvendes til dyrkning af græs eller andet grøntfoder, hvad enten der er tale om naturlige (selvsåede) eller dyrkede (tilsåede) arealer, og som er holdt uden for bedriftens omdrift i fem år eller mere; det kan omfatte andre arter, f.eks. buske og/eller træer, der kan afgræsses, forudsat at der fortsat er mest græs og andet grøntfoder samt, såfremt det besluttes af medlemsstaterne, arealer, der kan afgræsses, og som indgår i en etableret lokal praksis, hvor græs og andet grøntfoder ikke traditionelt er fremherskende i græsningsområder.«

22 Denne bestemmelse er blevet ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2393 af 13. december 2017 (EUT 2017, L 350, s. 15) og er nu affattet således:

»I denne forordning forstås ved:

[…]

h) »permanente græsarealer og permanente græsningsarealer« (der tilsammen benævnes »permanente græsarealer«): arealer, der anvendes til dyrkning af græs eller andet grøntfoder, hvad enten der er tale om naturlige (selvsåede) eller dyrkede (tilsåede) arealer, og som er holdt uden for bedriftens omdrift i fem år eller mere, og, såfremt det besluttes af medlemsstaterne, som ikke er pløjet op i fem år eller mere; det kan omfatte andre arter, f.eks. buske og/eller træer, der kan afgræsses, og,

såfremt det besluttes af medlemsstaterne, andre arter, f.eks. buske og/eller træer, der producerer dyrefoder, forudsat at græs og andet grøntfoder forbliver fremherskende. Medlemsstaterne kan også beslutte at betragte følgende som permanente græsarealer:

i) arealer, der kan afgræsses, og som indgår i en etableret lokal praksis, hvor græs og andet grøntfoder ikke traditionelt er fremherskende i græsningsområder, og/eller

ii) arealer, der kan afgræsses, hvor græs og andet grøntfoder ikke er fremherskende eller ikke findes i græsningsområder.«

Tvistens baggrund

23 Fra juni 2010 til juni 2012 gennemførte Kommissionen to rækker undersøgelser vedrørende de udgifter, som Den Hellenske Republik havde afholdt dels til arealstøtte for ansøgningsårene 2009-2011, dels i medfør af krydsoverensstemmelsesordningen for de samme ansøgningsår.

24 Ved afslutningen af disse undersøgelser meddelte Kommissionen Den Hellenske Republik sine bemærkninger ved skrivelse af 24. november 2011, jf. artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 885/2006 (herefter »den første meddelelse af 24. november 2011«). Medlemsstaten besvarede skrivelsen den 24. januar 2012.

25 Hvad angår arealstøtten blev der efter den første meddelelse af 24. november 2011 og Den Hellenske Republiks besvarelser heraf afholdt et bilateralt møde den 23. maj 2013. Den 14. juni 2013 fremsendte Kommissionen sine konklusioner til Den Hellenske Republik, som sidstnævnte besvarede den 19. september 2013.

26 Ved skrivelse af 18. februar 2014 meddelte Kommissionen Den Hellenske Republik sit forslag om at udelukke et beløb på 302 577 561,08 EUR fra EU-finansiering, idet anvendelsen af arealstøtteordningen ikke var forenelig med EU-reglerne for ansøgningsårene 2009-2011.

27 Ved skrivelse af 8. april 2014 indbragte Den Hellenske Republik sagen for forligsorganet, som afgav udtalelse den 22. oktober 2014.

28 Den 27. januar 2015 vedtog Kommissionen sit endelige standpunkt, hvorved den foreslog at udelukke et endeligt bruttobeløb på 313 483 531,71 EUR fra finansiering.

29 Krydsoverensstemmelsesordningen efter den første meddelelse af 24. november 2011 og Den Hellenske Republiks besvarelser heraf var ligeledes genstand for det bilaterale møde den 23. maj 2013, der er omtalt i nærværende doms præmis 25. Den 14. juni 2013 fremsendte Kommissionen sine konklusioner til Den Hellenske Republik, som sidstnævnte besvarede den 13. november 2013.

30 Ved skrivelse af 1. april 2014 indbragte Den Hellenske Republik ligeledes sagen for forligsorganet, som afgav udtalelse den 24. september 2014.

31 Den 4. februar 2015 vedtog Kommissionen sit endelige standpunkt, hvorved den foreslog at udelukke et endeligt bruttobeløb på 16 060 573,95 EUR fra finansiering.

32 Ved den omtvistede afgørelse, som blev vedtaget den 22. juni 2015, anvendte Kommissionen faste korrektioner vedrørende ansøgningsårene 2009-2011 for et nettobeløb på 302 577 561,08 EUR hvad angår direkte arealstøtte samt på 15 383 972,53 EUR hvad angår krydsoverensstemmelsesordningen.

33 Kommissionen begrundede pålæggelsen af de faste korrektioner med de grunde, som er anført i den sammenfattende rapport, der var vedlagt den omtvistede afgørelse, og som fremgår af den appellerede doms præmis 16-34.

Sagsbehandlingen for Retten og den appellerede dom

34 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 29. august 2015 anlagde Den Hellenske Republik sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse, idet denne medlemsstat i det væsentlige fremsatte seks anbringender.

35 De to første anbringender vedrørte den korrektion på 25%, der var pålagt som følge af svagheder ved definitionen af og kontrollen med permanente græsarealer og var for det førstes vedkommende udledt af en urigtig fortolkning og anvendelse af artikel 2, stk. 1, nr. 2), i forordning nr. 796/2004 og af artikel 2, litra c), i forordning nr. 1120/2009, og for det andets vedkommende en urigtig fortolkning og anvendelse af Kommissionens 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« (herefter »dok. VI/5330/97«) for så vidt angår opfyldelsen af betingelserne for at pålægge en finansiel korrektion på 25%, en begrundelsesmangel, Kommissionens overskridelse af sine skønsbeføjelser samt en samtidig tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

36 Det tredje anbringende vedrørte en urigtig fortolkning og anvendelse af dok. VI/5330/97 for så vidt angår pålæggelsen af en finansiel korrektion på 5%, Kommissionens overskridelse af sine skønsbeføjelser og en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

37 Det fjerde anbringende vedrørte en urigtig fortolkning og anvendelse af artikel 31, stk. 2, i forordning nr. 1122/2009 og af artikel 27 i forordning nr. 796/2004 samt en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

38 Det femte og det sjette anbringende vedrørte krydsoverensstemmelsesordningen og var hvad angår det femte anbringende udledt af en urigtig fortolkning og anvendelse af artikel 11 i forordning nr. 885/2006 og af artikel 31 i forordning nr. 1290/2005, en utilstrækkelig begrundelse og en urigtig vurdering hvad angår den faste korrektion på 2% for ansøgningsåret 2011 og hvad angår det sjette anbringende af en tilsidesættelse af artikel 266 TEUF og 280 TEUF vedrørende Kommissionens forpligtelse til at træffe foranstaltninger til gennemførelse af dommen af 6. november 2014, Grækenland mod Kommissionen (T-632/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:934), og af en begrundelsesmangel vedrørende den manglende tilbagebetaling af 10 460 620,42 EUR til Den Hellenske Republik efter den nævnte dom.

39 Ved den appellerede dom frifandt Retten Kommissionen.

Parternes påstande i appellen

40 Den Hellenske Republik har nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede dom ophæves.

– Den omtvistede afgørelse annulleres.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

41 Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes som ugrundet. Kommissionen har endvidere nedlagt påstand om, at Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

42 Kongeriget Spanien har nedlagt påstand om, at Domstolen ophæver den appellerede dom, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Om appellen

43 Den Hellenske Republik har til støtte for appellen fremsat fem anbringender. De to første anbringender vedrører den finansielle korrektion på 25%, der blev anvendt på arealstøtten til græsarealer. Det tredje anbringende vedrører en finansiel korrektion på 5%, der blev anvendt som følge af mangler ved systemet for identifikation af parceller i ansøgningsåret 2009. Det fjerde anbringende vedrører en finansiel korrektion på 2% som følge af den ineffektive risikoanalyse for ansøgningsåret 2010. Det femte anbringende vedrører en finansiel korrektion på 2% for ansøgningsåret 2011 for krydsoverensstemmelsen.

Det første anbringende

Parternes argumentation

44 Med det første anbringende har Den Hellenske Republik i det væsentlige foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 49-84 foretog en urigtig fortolkning og anvendelse af artikel 2, stk. 1, nr. 2), i forordning nr. 796/2004, og af artikel 2, litra c), i forordning nr. 1120/2009, der angiver definitionen af »permanente græsarealer«, og for at have tilsidesat begrundelsespligten i henhold til artikel 296 TEUF.

45 Den Hellenske Republik har foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 55, 56, 68 og 74 lagde et urigtigt kriterium til grund vedrørende den vegetationstype, der dækkede de arealer, som Kommissionen tog hensyn til ved fastlæggelsen af, om disse arealer rent faktisk var »permanente græsarealer« i EU-retlig forstand. Retten begrænsede nemlig kvalificeringen som »permanente græsarealer« til alene at omfatte arealer, der var dækket af græs eller andet grøntfoder, undtaget arealer, der var dækket af krat og træagtige planter, som er kendetegnende for græsarealer af den såkaldte »middelhavstype«. Det er appellantens opfattelse, at Retten burde have lagt et andet kriterium til grund, hvorefter arealer, som indgår i en etableret lokal praksis, der traditionelt er tilknyttet græsarealer, hvor græs og andet grøntfoder ikke traditionelt er fremherskende, udgør »permanente græsarealer«. Det forhold, at en træagtig vegetationstype er fremherskende på de pågældende arealer, kan ikke være en indikator for, at landbrugsaktiviteterne er opgivet.

46 Ifølge Den Hellenske Republik er denne fortolkning berettiget ud fra ordlyden af artikel 2 i forordning nr. 796/2004 og ud fra den sammenhæng, som denne forordning indgår i, og de med forordningen forfulgte formål. Denne medlemsstat har også fremhævet, at denne brede opfattelse af begrebet »permanente græsarealer« følger såvel af artikel 4, stk. 1, litra h), i forordning nr. 1307/2013 som af den håndbog, der giver medlemsstaterne retningslinjer for, hvorledes de gældende lovbestemmelser vedrørende den fælles landbrugspolitik bedst muligt overholdes, og som Kommissionens Fælles Forskningscenter offentliggjorde den 2. april 2008, samt af den handlingsplan, som de græske myndigheder og Kommissionen udarbejdede i oktober 2012, der indeholdt en vurdering af, om det på grundlag af fotofortolkning af satellitbilleder på referenceparcellens plan (enhed) og anvendelsen af et system til forholdsberegning (prorata) kan tiltrædes, at der foreligger græsarealer, såfremt der er spredte buske (herefter »2012-handlingsplanen«).

47 Til støtte for denne argumentation har Kongeriget Spanien i det væsentlige gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, idet den fastslog, at det relevante kriterium var den vegetationstype, der var på det pågældende areal, og idet den herefter foretog sin undersøgelse på grundlag af til dette kriterium. Det er denne medlemsstats opfattelse, at det relevante kriterium ikke er støttet på den vegetationstype, der er på dette areal, men på den faktiske landbrugsmæssige udnyttelse heraf.

48 Kommissionen har gjort gældende, at dette anbringende skal forkastes som ugrundet. Det er institutionens opfattelse, at Retten foretog en korrekt fortolkning og anvendelse af begrebet »permanente græsarealer«, der fremgår af artikel 2, stk. 1, nr. 2), i forordning nr. 796/2004 og af

artikel 2, litra c), i forordning nr. 1120/2009. Det følger af denne definition, at kriteriet vedrørende arten af den vegetation, der dækker det pågældende landbrugsareal, er afgørende. Desuden er hverken de i nærværende doms præmis 46 omtalte retningslinjer, 2012-handlingsplanen eller forordning nr. 1307/2013 – som finder anvendelse med virkning fra den 1. januar 2015, og som indeholder en udvidet definition af begrebet »permanente græsarealer« – relevante for fortolkningen af de retsregler, der gjaldt på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i den konkrete sag, eller for bedømmelsen af den af Kommissionen fastsatte finansielle korrektion.

Domstolens bemærkninger

49 Med det første anbringende har Den Hellenske Republik i det væsentlige foreholdt Retten, at den begik en retlig fejl ved fortolkningen af begrebet »permanente græsarealer« som omhandlet i artikel 2, stk. 1, nr. 2), i forordning nr. 796/2004, og i artikel 2, litra c), i forordning nr. 1120/2009, idet den i den appellerede doms præmis 56 fastslog, at dette begreb omfatter arealer, der er dækket af græs eller andet grøntfoder, hvorved udelukkes arealer, der er dækket af træ- eller buskagtige planter, som er kendetegnende for græsarealer af den såkaldte »middelhavstype«. Ifølge Den Hellenske Republik er kriteriet vedrørende arten af den vegetation, der dækker det pågældende landbrugsareal, nemlig ikke afgørende for kvalificeringen som »permanente græsarealer«.

50 Det skal i denne forbindelse for det første bemærkes, at artikel 2, litra c), i forordning nr. 1120/2009 indeholder en definition af begrebet »permanente græsarealer« med en ordlyd, der i vidt omfang svarer til ordlyden af artikel 2, stk. 1, nr. 2), i forordning nr. 796/2004. For det andet fremgår det af dom af 15. maj 2019, Grækenland mod Kommissionen, (C-341/17 P, EU:C:2019:409), hvorved Domstolen fortolkede begrebet »permanente græsarealer«, der fremgår af artikel 2, stk. 1, nr. 2), i forordning nr. 796/2004, at det afgørende kriterium for definitionen af »permanente græsarealer« ikke er den vegetationstype, der dækker landbrugsarealet, men den faktiske anvendelse af arealet til en landbrugsaktivitet, der er typisk for »permanente græsarealer«. Følgelig kan tilstedeværelsen af træ- eller buskagtige planter ikke som sådan være til hinder for, at arealer klassificeres som »permanente græsarealer«, når denne tilstedeværelse ikke skader den effektive udøvelse af landbrugsaktiviteten (dom af 15.5.2019, Grækenland mod Kommissionen, C-341/17 P, EU:C:2019:409, præmis 54).

51 Følgelig begik Retten en retlig fejl ved fortolkningen og anvendelsen af begrebet »permanente græsarealer«, således som dette begreb fremgår af artikel 2, stk. 1, nr. 2), i forordning nr. 796/2004 og af artikel 2, litra c), i forordning nr. 1120/2009, ved i den appellerede doms præmis 56 at fastslå, at det relevante kriterium var den forekommende vegetationstype på det pågældende areal, og ved dernæst at gennemføre sin undersøgelse ud fra dette kriterium. Det følger heraf, at den betragtning fra Rettens side, der optræder i den appellerede doms præmis 65, hvorefter Den Hellenske Republik ikke havde godtgjort, at Kommissionens bedømmelser var urigtige, er fejlagtig.

52 Det følger heraf, at Den Hellenske Republiks første anbringende skal tiltrædes. Punkt 1 i den appellerede doms konklusion skal derfor ophæves, for så vidt som Retten frifandt Kommissionen i Den Hellenske Republiks søgsmål vedrørende den faste korrektion på 25%, der blev pålagt ved den omtvistede afgørelse for ansøgningsårene 2009-2011 som følge af svaghederne ved definitionen af og kontrollen med permanente græsarealer.

Det andet anbringende

53 Med dette anbringende har den Hellenske Republik i det væsentlige gjort gældende, at Retten foretog en urigtig fortolkning og anvendelse af dok. VI/5330/97 hvad angår opfyldelsen af de fire nødvendige betingelser for at anvende en korrektionssats på 25%.

54 Eftersom dette anbringende vedrører den korrektion på 25%, der blev pålagt som følge af svagheder ved definitionen af og kontrollen med permanente græsarealer, og punkt 1 i den appellerede doms konklusion, som det fremgår af nærværende doms præmis 52, skal ophæves, er det ufornødent at undersøge dette anbringende, som ikke kan føre til en ophævelse i videre omfang af den appellerede dom.

Det tredje anbringende

Parternes argumentation

55 Det tredje appelanbringende kan, til trods for dets mindre strukturerede karakter, forstås således, at det består af to led.

56 Med det første led har Den Hellenske Republik i det væsentlige gjort gældende, at Retten tilsidesatte legalitetsprincippet, princippet om god forvaltningsskik, retten til forsvar og proportionalitetsprincippet i den appellerede doms præmis 141-162 ved at se bort fra denne medlemsstats argument om, at ændringen af ikke-støtteberettigede arealer til støtteberettigede arealer for ansøgningsåret 2009 havde været genstand for kontrol, hvorfor denne ændring af status ikke havde medført en risiko for Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL).

57 Med det andet led har Den Hellenske Republik i det væsentlige gjort gældende, at Retten hvad angår det andet anbringende, som var fremsat til støtte for søgsmålet for den, om, at Kommissionen med urette havde foreholdt denne medlemsstat, at den havde begået åbenbare fejl ved ændringerne af ansøgningerne for 2009, tilsidesatte begrundelsespligten og proportionalitetsprincippet. I den appellerede doms præmis 158 og 162 tiltrådte Retten med urette Kommissionens vurdering, som af isolerede tilfælde ekstrapolerede eksistensen af en risiko for tab for EGFL.

58 Kommissionen har gjort gældende, at dette anbringende delvis skal afvises, delvis skal forkastes.

Domstolens bemærkninger

59 Hvad angår det tredje anbringendes første led skal det bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at appel i overensstemmelse med artikel 256, stk. 1, TEUF og artikel 58, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol er begrænset til retsspørgsmål. Følgelig er det alene Retten, der har kompetence til at fastlægge og bedømme de relevante faktiske omstændigheder såvel som til at vurdere beviserne. Bedømmelsen af disse faktiske omstændigheder og beviser er således ikke et retsspørgsmål, der som sådan kan efterprøves af Domstolen under en appelsag, medmindre disse omstændigheder og beviser er blevet urigtigt gengivet (dom af 28.11.2019, LS Cable & System mod Kommissionen, C-596/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:1025, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

60 I det foreliggende tilfælde har Den Hellenske Republik under dække af angivelige tilsidesættelser af legalitetsprincippet, princippet om god forvaltningsskik og af retten til forsvar reelt blot anfægtet Rettens faktiske vurdering, navnlig i den appellerede doms præmis 149, hvad angår uregelmæssighederne i kontrollen med ændringerne af de ikke-støtteberettigede arealers status til støtteberettigede arealer for ansøgningsåret 2009.

61 For så vidt som Den Hellenske Republik har foreholdt Retten, at den tilsidesatte proportionalitetsprincippet, idet den ikke tog hensyn til de taloplysninger, som denne medlemsstat havde forelagt, skal det fastslås, at et sådant klagepunkt vedrører Rettens bedømmelse af oplysningernes rigtighed og således vedrører en vurdering af faktisk karakter.

62 Følgelig skal det tredje anbringendes første led afvises fra realitetsbehandling.

63 Hvad angår dette anbringendes andet led skal det indledningsvis bemærkes, at selv om Den Hellenske Republik har nævnt den appellerede doms præmis 158-162, er dens klagepunkter om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og om en utilstrækkelig begrundelse i det væsentlige afgrænset til denne doms præmis 159.

64 Det skal i denne forbindelse for det første bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 149-151 fastslog, at de uregelmæssigheder, som Kommissionen havde konstateret hvad angår arealernes status i systemet til identificering af landbrugsparceller, og behandlingen af fejlene desangående skulle kvalificeres som fejl ved hovedkontroller i overensstemmelse med bilag 2 til dok. VI/5330/97.

65 For det andet fastslog Retten i den appellerede doms præmis 152, 153 og 156 i overensstemmelse med dok. VI/5330/97, at anvendelsen af en fast korrektionssats på 5% var begrundet, henset til de konstaterede uregelmæssigheder og til de beviser, der var forelagt den til bedømmelse.

66 I den appellerede doms præmis 159 bemærkede Retten blot, at de utilstrækkeligheder, som Kommissionen havde konstateret, og som er nævnt i den appellerede doms præmis 146-149, kunne støtte dens mistanke om videre uregelmæssigheder og gav Kommissionen anledning til at nære tvivl om hovedkontrollernes kvalitet. I den nævnte præmis 159 fremhævede Retten desuden, at Den Hellenske Republik ikke havde fremlagt beviser, der kunne tilbagevise Kommissionens konstateringer. Herved gennemførte Retten i denne præmis 159 blot de faste bevisbyrderegler på dette område, som den i øvrigt anførte i den appellerede doms præmis 143-145, hvorefter denne bevisbyrde for Kommissionens vedkommende er begrænset til, at den skal kunne fremlægge beviser til støtte for en alvorlig eller rimelig tvivl, som den nærer om tilstrækkeligheden af de kontroller, som de nationale myndigheder gennemfører, eller om uregelmæssigheder ved tal forelagt af disse myndigheder, hvorimod det påhviler den pågældende medlemsstat at godtgøre, at Kommissionens vurderinger er urigtige, eller at der ikke foreligger en risiko for tab eller uregelmæssighed for EGFL, når der anvendes et pålideligt og effektivt kontrolsystem.

67 Det fremgår for det første af det ovenstående, at Retten i modsætning til, hvad Den Hellenske Republik har anført, ikke tilsidesatte proportionalitetsprincippet, og for det andet at den appellerede dom er rigtigt og tilstrækkeligt begrundet.

68 Det tredje anbringendes andet led må følgelig forkastes som ugrundet.

69 Det følger heraf, at det tredje anbringende delvist skal afvises, delvist skal forkastes som ugrundet.

Det fjerde anbringende

Parternes argumentation

70 Den Hellenske Republik har under sit fjerde anbringende foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 163-183 forkastede denne medlemsstats anbringende om den ineffektive risikoanalyse for ansøgningsåret 2010. Den har nærmere bestemt foreholdt Retten, at denne tilsidesatte medlemsstatens ret til adgang til en domstol som følge af uforholdsmæssige formalitetskrav. I den appellerede doms præmis 181 fastslog Retten således, at Den Hellenske Republik ikke i tilstrækkelig grad havde understøttet sit argument om en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, idet denne medlemsstat blot havde anført, at dens metode til tilfældig udvælgelse af stikprøver til kontrol var i overensstemmelse med de tekniske specifikationer, der var fastsat i et dokument udstedt af Kommissionen, som var blevet offentliggjort i 2010, uden at medlemsstaten imidlertid præciserede, hvilken del af disse specifikationer den havde overholdt, og uden at dens argument var understøttet på en måde, der gjorde det muligt for Retten at udøve sin

prøvelse. Den Hellenske Republik har gjort gældende, at Retten ved at afslå en hensyntagen til disse tekniske specifikationer foretog et uforholdsmæssigt indgreb i denne medlemsstats ret til adgang til en domstol.

71 Kommissionen har gjort gældende, at dette anbringende skal forkastes.

Domstolens bemærkninger

72 Det skal bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 181 i det væsentlige fastslog, at Den Hellenske Republik til støtte for sit argument kun havde fremlagt et dokument fra et nationalt organ, som for sit vedkommende henviste til de tekniske specifikationer, der var fastsat for 2012, og ikke for 2010. Retten udledte heraf, at eftersom Den Hellenske Republik ikke havde gjort det muligt for Retten at efterprøve, om de tekniske specifikationer, som Kommissionen havde fastlagt for 2010, var identiske med dem, der var fastlagt for 2012, og ikke havde præciseret, hvilken del af disse specifikationer denne medlemsstat havde overholdt, var dette argument ikke understøttet på en sådan måde, at Retten havde mulighed for at udøve sin prøvelsesret, og derfor forkastede den dette argument.

73 Følgelig udspringer en sådan vurdering fra Retten, der er støttet på den omstændighed, at en part, som – selv om denne har påberåbt sig indholdet af en retsakt – ikke har fremlagt retsakten for Retten og dermed hindrer Retten i at efterprøve indholdet af den pågældende retsakt, ikke af »uforholdsmæssige formalitetskrav« hos denne retsinstans, men af god retspleje, hvorfor det ikke med føje kan gøres gældende, at Retten ved at handle således skadede selve indholdet af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse hos den part, hvis anbringende blev forkastet af denne grund.

74 Dette anbringende skal derfor forkastes som ugrundet.

Det femte anbringende

Parternes argumentation

75 Med dette anbringende har Den Hellenske Republik foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 184-198 fastslog, at den første meddelelse af 24. november 2011, som er omtalt i nærværende doms præmis 24, opfyldte de krav, der følger af artikel 11 i forordning nr. 885/2006, og at denne meddelelse dermed opfyldte sin varslingsfunktion; jf. artikel 31 i forordning nr. 1290/2005.

76 Den Hellenske Republik har nærmere bestemt i det væsentlige gjort gældende, at undersøgelsen af krydsoverensstemmelsesordningen kun vedrørte ansøgningsårene 2009 og 2010, hvorfor den første meddelelse af 24. november 2011 ikke ligeledes kunne gælde for ansøgningsåret 2011. På tidspunktet for denne meddelelse havde Den Hellenske Republik nemlig ikke haft mulighed for at afhjælpe de uregelmæssigheder, som Kommissionen havde konstateret, og for at hindre pålæggelsen af en yderligere korrektion for ansøgningsåret 2011. Ved ikke at drage konsekvenserne af Den Hellenske Republiks manglende mulighed for at kunne træffe korrigerende foranstaltninger for ansøgningsåret 2011 tilsidesatte Retten artikel 11 i forordning nr. 885/2006 og artikel 31 i forordning nr. 1290/2005 samt artikel 11, stk. 2, og artikel 53, stk. 6, i forordning nr. 1122/2009. Den appellerede dom er under alle omstændigheder ikke tilstrækkeligt begrundet.

77 Kommissionen har gjort gældende, at dette anbringende skal forkastes som ugrundet.

Domstolens bemærkninger

78 Det skal indledningsvis bemærkes, at Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) finansierer, med delt forvaltning mellem medlemsstaterne og Unionen, udgifter, der afholdes i overensstemmelse med EU-retten. Som led i denne delte forvaltning er Kommissionen forpligtet til at foretage en efterprøvende regnskabsafslutning, jf. artikel 31 i forordning nr. 1290/2005. Denne forordnings artikel 31, stk. 4, litra a), foreskriver, at en afvisning af finansiering ikke kan vedrøre udgifter, der er afholdt mere end 24 måneder forud for den dato, hvor Kommissionen skriftligt meddeler den pågældende medlemsstat resultaterne af sin efterprøvning.

79 Det følger endvidere af Domstolens faste praksis, at den endelige beslutning vedrørende afslutningen af regnskaberne træffes efter en særlig kontradiktorisk sagsbehandling, hvorunder den pågældende medlemsstat sikres fuld garanti for at kunne fremføre alle sine synspunkter (jf. i denne retning dom af 29.1.1998, Grækenland mod Kommissionen, C-61/95, EU:C:1998:27, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

80 I denne forbindelse konkretiserer artikel 11 i forordning nr. 885/2006 proceduren for efterprøvende regnskabsafslutning ved at fastsætte forskellige stadier heraf og ved at opstille processuelle garantier, der giver den pågældende medlemsstat mulighed for at fremføre sine synspunkter. I henhold til artikel 11, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 885/2006 skal Kommissionen således for det første som følge af en undersøgelse, og hvis den finder, at udgifterne ikke er afholdt efter EU-reglerne, meddele den pågældende medlemsstat sine resultater og oplyse den om de korrigerende foranstaltninger, der pålægges for at sikre, at denne lovgivning fremtidigt overholdes.

81 Det følger i denne forbindelse af Domstolens faste praksis, at Kommissionen, når uregelmæssigheder, der kan begrunde en finansiel korrektion, vedvarer efter datoen for den skriftlige meddelelse af resultaterne af efterprøvningerne, er berettiget til og endog forpligtet til at tage hensyn til denne situation, når den fastsætter den periode, som den pågældende finansielle korrektion skal omfatte (dom af 9.1.2003, Grækenland mod Kommissionen, C-157/00, EU:C:2003:5, præmis 45).

82 I henhold til Domstolens praksis skal den skriftlige meddelelse, der er omhandlet i artikel 11, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 885/2006, endvidere give den pågældende medlemsstat et fuldkomment kendskab til Kommissionens forbehold, således at dokumentet kan opfylde den varslingsfunktion, det har i medfør af denne bestemmelse. Det følger heraf, at denne bestemmelse kræver, at den uregelmæssighed, som foreholdes den pågældende medlemsstat, fremgår tilstrækkeligt præcist af den skriftlige meddelelse, således at denne medlemsstat har et fuldkomment kendskab til denne uregelmæssighed (jf. i denne retning dom af 3.5.2012, Spanien mod Kommissionen, C-24/11 P, EU:C:2012:266, præmis 27 og 28 og den deri nævnte retspraksis).

83 Det skal for det andet bemærkes, at Kommissionen i henhold til artikel 11, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 885/2006 efter eventuelt at have afholdt en forligsprocedure er forpligtet til i medfør af artikel 31 i forordning nr. 1290/2005 at udelukke de udgifter, der er afholdt, uden at EU-reglerne er overholdt, fra EU-finansiering, »indtil medlemsstaten rent faktisk har truffet de korrigerende foranstaltninger«.

84 Det følger af de ovennævnte bestemmelser, læst samlet, at den efterprøvende regnskabsafslutning har indført en dialog mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat og i det væsentlige tilsigter for det første at gøre det muligt for dem at udveksle oplysninger, for det andet at give denne medlemsstat mulighed for at udøve sin ret til forsvar, for det tredje at give medlemsstaten mulighed for at godtgøre, at Kommissionens konklusioner er urigtige, og endelig for det fjerde at give den nævnte medlemsstat mulighed for at oplyse Kommissionen om de korrigerende foranstaltninger, som er gennemført for at sikre overholdelsen af de EU-retlige forskrifter.

85 Endvidere er det uden betydning, om den pågældende medlemsstat ikke kan afhjælpe de uregelmæssigheder, som Kommissionen havde fastslået i den skriftlige meddelelse, der er omhandlet i artikel 11, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 885/2006, eftersom disse uregelmæssigheder var dækket af den periode, der var omfattet af Kommissionens undersøgelse. Den modsatte opfattelse ville nemlig tømme artikel 31 i forordning nr. 1290/2005 og artikel 11 i forordning nr. 885/2006 for indhold, idet dette ville tillade en medlemsstat at påberåbe sig, at det var materielt umuligt at træffe korrigerende foranstaltninger inden vedtagelsen af afgørelsen om finansiel korrektion, hvorved medlemsstaten kunne undgå pålæggelsen af denne faste korrektion.

86 I det foreliggende tilfælde bemærkede Retten indledningsvis i den appellerede doms præmis 193, at Kommissionen i den første meddelelse af 24. november 2011 havde anført, at undersøgelsen vedrørte ansøgningsårene fra 2009 og fremefter. Som led i udøvelsen af sin vurdering af de faktiske omstændigheder og beviserne fastslog Retten følgelig, at ansøgningsåret 2011 var dækket af den periode, der var omfattet af Kommissionens undersøgelse.

87 I den appellerede doms præmis 194 og 195 konstaterede Retten i modsætning til, hvad Den Hellenske Republik har gjort gældende, efter en udtømmende vurdering af indholdet af den første meddelelse af 24. november 2011 og bilaget hertil dernæst, at Kommissionen havde identificeret mangler vedrørende krydsoverensstemmelsen for ansøgningsårene 2009-2011, hvorfor Retten med føje kunne fastslå, at Kommissionen tilstrækkeligt præcist havde identificeret de omhandlede ansøgningsår, og at Den Hellenske Republik havde haft mulighed for at fremføre sit forsvar som svar på de uregelmæssigheder, der var fastslået for ansøgningsåret 2011.

88 Ved i den appellerede doms præmis 199 at fastslå, at den første meddelelse af 24. november 2011 var i overensstemmende med de krav, der følger af artikel 11 i forordning nr. 885/2006, og opfyldte sin varslingsfunktion i lyset af artikel 31 i forordning nr. 1290/2005, begik Retten følgelig hverken en retlig fejl eller tilsidesatte begrundelsespligten.

89 Følgelig må det femte anbringende forkastes som ugrundet.

90 Det følger af de ovenstående betragtninger, at eftersom det første anbringende er tiltrådt, ophæves punkt 1 i den appellerede doms konklusion, for så vidt som Retten frifandt Kommissionen i Den Hellenske Republiks søgsmål vedrørende den faste korrektion på 25%, der blev pålagt som følge af svaghederne ved definitionen af og kontrollen med permanente græsarealer, og i øvrigt forkastes appellen.

Om søgsmålet for Retten

91 I henhold til artikel 61, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, hvis den ophæver den af Retten trufne afgørelse, enten hjemvise den til Retten til afgørelse eller selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse.

92 I den foreliggende sag træffer Domstolen endelig afgørelse i sagen, der er moden til påkendelse.

93 Som det fremgår af nærværende doms præmis 50, er det afgørende kriterium med henblik på at afgøre, om det pågældende areal skal kvalificeres som »permanente græsarealer« som omhandlet i artikel 2, stk. 1, nr. 2), i forordning nr. 796/2004 og artikel 2, litra c), i forordning nr. 1120/2009, ikke den vegetationstype, der dækker dette areal, men derimod den faktiske anvendelse af arealet til en landbrugsaktivitet, der er typisk for »permanente græsarealer«.

94 Det skal hvad angår arealstøtte for ansøgningsårene 2009-2011 fastslås, at Kommissionen i sin sammenfattende rapport, der er vedlagt som bilag til den omtvistede afgørelse, havde begrundet anvendelsen af en fast korrektionssats på 25%, henset til en helhed af uregelmæssigheder vedrørende

definitionen af og kontrollen med de permanente græsarealer, som samlet set gav den mulighed for at konkludere, at gennemførelsen af den kontrolordning, der skulle sikre udgifternes rigtighed, havde alvorlige mangler og sandsynligvis havde medført meget store tab for EGFL.

95 For så vidt som den faste korrektion på 25% for det første var støttet på en helhed af uregelmæssigheder, hvoraf en imidlertid udsprang af en urigtig fortolkning af artikel 2, stk. 1, nr. 2), i forordning nr. 796/2004 og artikel 2, litra c), i forordning nr. 1120/2009, og denne urigtige fortolkning for det andet kunne have haft indvirkning på Kommissionens vurdering af de andre mangler, som den havde konstateret, skal der i denne forbindelse foretages en ny, samlet bedømmelse for at efterprøve, om denne korrektionssats fortsat er begrundet.

96 Det følger heraf, at det første anbringende i Den Hellenske Republiks søgsmål for Retten skal tiltrædes, og dermed annulleres den omtvistede afgørelse, for så vidt som den pålægger en fast korrektion på 25% for arealstøtte for ansøgningsårene 2009-2011 som følge af svaghederne ved definitionen af og kontrollen med permanente græsarealer.

Sagsomkostninger

97 Ifølge artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen, såfremt appellen tages til følge, og den selv endeligt afgør sagen, afgørelse om sagsomkostningerne.

98 I henhold til nævnte reglements artikel 138, stk. 3, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter.

99 Da Den Hellenske Republik og Kommissionen hver især har tabt på et eller flere punkter, bærer de deres egne omkostninger i forbindelse med sagen i første instans og appelsagen.

100 I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, bærer de medlemsstater og institutioner, som er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger.

101 Kongeriget Spanien bærer som intervenient i appelsagen sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Niende Afdeling):

1) Punkt 1 og 2 i domskonklusionen i Den Europæiske Unions Rets dom af 1. februar 2018, Grækenland mod Kommissionen (T-506/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:53), ophæves, for så vidt som Retten for det første frifandt Europa-Kommissionen i søgsmålet anlagt af Den Hellenske Republik vedrørende den faste korrektion på 25%, som var blevet pålagt ved Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/1119 af 22. juni 2015 om udelukkelse fra EU-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt inden for rammerne af Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) for ansøgningsårene 2009-2011 som følge af svagheder ved definitionen af og kontrollen med permanente græsarealer, og for det andet traf afgørelse om sagsomkostningerne.

2) I øvrigt forkastes appellen.

3) Gennemførelsesafgørelse 2015/1119 annulleres, for så vidt som Den Hellenske Republik herved blev pålagt en fast korrektion på 25% på arealstøtte for ansøgningsårene 2009-2011 som følge af svaghederne ved definitionen af og kontrollen med permanente græsarealer.

4) Den Hellenske Republik og Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger i forbindelse med sagen i første instans og appelsagen.

5) Kongeriget Spanien bærer sine egne omkostninger i forbindelse med sagen i første instans og appelsagen.

Underskrifter