Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (nionde avdelningen)

den 13 februari 2020*

”Överklagande – Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), Garantisektionen, Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) – Utgifter som undantagits från finansiering från Europeiska unionen – Utgifter som verkställts av Republiken Grekland – Förordning (EG) nr 1782/2003 – Förordning (EG) nr 796/2004 – Arealrelaterat stödsystem – Begreppet permanent betesmark – Schablonmässiga finansiella korrigeringar”

I mål C-252/18 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 6 april 2018,

Republiken Grekland, företrädd av G. Kanellopoulos, E. Leftheriotou, A. Vasilopoulou och E. Chroni, samtliga i egenskap av ombud,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

Europeiska kommissionen, företrädd av D. Triantafyllou och A. Sauka, båda i egenskap av ombud,

svarande i första instans,

Konungariket Spanien, företrätt av S. Jiménez García, i egenskap av ombud,

intervenient i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (nionde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden S. Rodin samt domarna D. Šváby (referent) och K. Jürimäe,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

* Rättegångsspråk: grekiska.

följande

Dom

1 Republiken Grekland har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 1 februari 2018, Grekland/kommissionen (T-506/15, ej publicerad, EU:T:2018:53) (nedan kallad den överklagade domen), genom vilken tribunalen ogillade medlemsstatens talan mot kommissionens genomförandebeslut 2015/1119/EU av den 22 juni 2015 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 182, 2015, s. 39) (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

Förordning (EG) nr 1782/2003

2 Skälen 3, 4, 21 och 24 i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 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), hade följande lydelse:

”(3) För att undvika nedläggning av jordbruksmark och för att säkerställa att jordbruksmark hålls i god jordbrukshävd och miljön bevaras bör normer fastställas som i vissa fall kan omfattas av bestämmelser i medlemsstaterna. Det bör därför upprättas en gemenskapsram inom vilken medlemsstaterna kan anta normer med hänsyn till särskilda förhållanden i de områden som berörs, däribland jordmån, klimatförhållanden och befintliga jordbrukssystem (markanvändning, växtföljd, jordbruksmetoder) och gårdsstrukturer.

(4) Eftersom permanent betesmark har positiva miljöeffekter bör det antas bestämmelser för att främja bevarandet av befintlig permanent betesmark och undvika en storskalig omvandling till åkermark.

…

(21) I stödsystemen inom den gemensamma jordbrukspolitiken ingår ett direkt inkomststöd i första hand för att upprätthålla en rimlig levnadsstandard bland jordbruksbefolkningen. Detta syfte är nära förknippat med syftet att bevara landsbygdsområdena. För att undvika felaktig användning av gemenskapens medel bör inga stödutbetalningar göras till jordbrukare som på ett konstlat sätt har skapat de förutsättningar som krävs för att få sådana utbetalningar.

…

(24) Ökad konkurrenskraft för gemenskapens jordbruk och bättre livsmedelskvalitet och miljöstandarder innebär med nödvändighet sänkta institutionella priser för jordbruksprodukter och ökade produktionskostnader för jordbruksföretagen i gemenskapen. För att nå dessa mål och främja ett mer marknadsinriktat och hållbart jordbruk, är det nödvändigt att övergången från produktionsstöd till producentstöd fullföljs genom införande av ett system för frikopplat inkomststöd till varje jordbruksföretag. Genom frikopplingen kommer de faktiska

belopp som betalas ut till jordbrukare att förbli oförändrade, samtidigt som inkomststödets effektivitet ökar avsevärt. Därför bör samlat gårdsstödet till jordbruket beviljas endast under förutsättning att tvärvillkoren om miljö, livsmedelssäkerhet, djurhälsa och djurskydd är uppfyllda liksom kraven att gårdarna hålls i överensstämmelse med god jordbrukshävd under goda miljöförhållanden.”

3 Denna förordning innehöll en avdelning III, med rubriken ”System med samlat gårdsstöd”, vilket i sin tur innehöll kapitel 3, ”[s]tödrättigheter”. I avsnitt 1 i detta kapitel, som avsåg ”[s]tödrättigheter grundade på areal”, fanns artikel 43 med rubriken ”Fastställande av stödrättigheter”. Nämnda artikel 43 hade följande lydelse:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 48 skall en jordbrukare erhålla en stödrättighet per hektar, som beräknas genom att referensbeloppet divideras med det treåriga genomsnittet av antalet hektar som under referensperioden gav rätt till de direktstöd som förtecknas i bilaga VI.

Det totala antalet stödrättigheter skall vara detsamma som ovan nämnda genomsnittliga antal hektar.

…

2. I det antal hektar som avses i punkt 1 skall dessutom följande ingå:

…

b) All grovfoderareal under referensperioden.

3. I punkt 2 b i denna artikel skall ’grovfoderareal’ avse den areal på jordbruksföretaget som under hela kalenderåret, i enlighet med artikel 5 i kommissionens förordning (EG) nr 2419/2001 [av den 11 december 2001 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystem för vissa av gemenskapens stödordningar som infördes genom rådets förordning (EEG) nr 3508/92 (EGT L 327, 2001, s. 11)], var tillgänglig för djuruppfödning, inbegripet arealer med gemensam användning och arealer med blandad odling. Grovfoderarealen får inte omfatta

– byggnader, skog, dammar, gångstigar,

…”

4 Artikel 44 i förordning nr 1782/2003 rörde ”[a]nvändning av stödrättigheter]”. Punkt 2 i den artikeln hade följande lydelse:

”Med ’stödberättigande hektar’ skall avses alla jordbruksarealer inom jordbruksföretaget som upptas av åkermark och permanent betesmark, utom arealer beväxta med permanenta grödor, som är skogbeväxta eller används för annat än jordbruksverksamhet.”

Förordning nr 796/2004

5 Artikel 2 första stycket i kommissionens förordning (EG) nr 796/2004 av den 21 april 2004 om närmare föreskrifter för tillämpningen av de tvärvillkor, den modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem som föreskrivs i rådets förordningar (EG) nr 1782/2003 och (EG) nr 73/2009 och för tillämpningen av de tvärvillkor som föreskrivs i rådets förordning (EG)

nr 479/2008 (EUT L 141, 2004, s. 18), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 380/2009 av den 8 maj 2009 (EUT L 116, 2009, s. 9) (nedan kallad förordning nr 796/2004), hade följande lydelse:

”I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

…

(1a) *jordbruksskifte*: en sammanhängande markareal där en enskild jordbrukare odlar grödor ur en bestämd odlingsgrupp – om det enligt denna förordning krävs att användningen av en areal inom en odlingsgrupp skall deklareras separat skall denna specifika användning emellertid begränsa jordbruksskiftet ytterligare.

…

2) *permanent betesmark*: areal som utnyttjas till att odla gräs och annat örtartat foder naturligt (självsådd) eller genom kultivering (insådd) och som under minst fem år inte har ingått i växtföljden på jordbruksföretaget, dock inte areal som omfattas av ordningar för arealuttag enligt artikel 107.6 i förordning (EG) nr 1782/2003, areal uttagen enligt rådets förordning (EEG) nr 2078/92 [av den 30 juni 1992 om produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven (EGT L 215, 1992, s. 85; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 161)], areal uttagen enligt artiklarna 22, 23 och 24 i rådets förordning (EG) nr 1257/1999 [av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar (EGT L 160, 1999, s. 80] eller areal uttagen enligt artikel 39 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 [av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) (EUT L 277, 2005, s. 1)].

2a) *gräs och annat örtartat foder*: örtartade växter som är vanliga i naturliga betesmarker eller brukar ingå i fröblandningar för betes- eller ängsmark i medlemsstaten, oavsett om sådana marker används för bete. Medlemsstaterna får inbegripa växter som anges i bilaga IX till förordning [nr 1782/2003].

…”

6 I skäl 1 i kommissionens förordning (EG) nr 239/2005 av den 11 februari 2005 (EUT L 42, 2005, s. 3), som ändrade förordning nr 796/2004 i dess ursprungliga lydelse, angavs följande:

”Artikel 2 i [förordning (EG) nr 796/2004] innehåller flera definitioner som bör förtydligas. Detta gäller särskilt definitionen av permanent betesmark i punkt 2. Även gräs och annat örtartat foder bör definieras. I detta sammanhang bör dock en viss flexibilitet medges, eftersom medlemsstaterna behöver kunna ta hänsyn till lokala förhållanden för jordbruket.”

7 Artikel 8 i förordning nr 796/2004 hade rubriken ”Allmänna principer för jordbruksskiften”. Punkt 1 i den artikeln hade följande lydelse:

”Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 34.2 i förordning (EG) nr 73/2009 ska ett jordbruksskifte som innehåller träd anses vara stödberättigande areal vid tillämpning av arealrelaterade stödsystem, förutsatt att jordbruksverksamheten eller, i tillämpliga fall, den planerade produktionen kan utföras på ett liknande sätt som på skiften utan träd i samma område.”

8 I avdelning III i förordning nr 796/2004 angående ”[k]ontroller” fanns artikel 27, som hade rubriken ”Stickprovsurval”. Punkt 1 i den artikeln hade följande lydelse:

”1. Urvalet inför kontrollerna på plats enligt denna förordning skall göras av den behöriga myndigheten, på grundval av en riskanalys och på ett sådant sätt att det är representativt i förhållande till de inlämnade ansökningarna. Varje år skall det göras en utvärdering och en uppdatering av hur effektiva riskanalyserna har varit

a) genom att fastställa hur lämplig varje riskfaktor är,

b) genom att jämföra resultaten från det riskbaserade och slumpmässiga urval som avses i andra stycket,

c) genom att ta hänsyn till särskilda förhållanden i medlemsstaten.

För att åstadkomma representativitet skall medlemsstaterna slumpmässigt välja ut 20–25 % av det minsta antal jordbrukare som skall kontrolleras på plats enligt artikel 26.1 och 26.2.

…”

9 Nämnda avdelning III innehöll artikel 30 med rubriken ”Fastställande av arealer”. Artikel 30.2 hade följande lydelse:

”Ett jordbruksskiftes totala areal får beaktas endast om den fullt ut används i enlighet med vad som är brukligt i den berörda medlemsstaten eller regionen. I övriga fall skall den faktiskt använda arealen beaktas.

I regioner där vissa landskapselement, särskilt häckar, diken och murar, traditionellt är en del av goda jordbruksmetoder och gott markutnyttjande, får medlemsstaterna besluta att motsvarande areal skall anses ingå i den fullt ut använda arealen, förutsatt att den inte överskrider en sammanlagd bredd som skall fastställas av medlemsstaterna. Denna bredd skall motsvara den traditionella bredden i regionen i fråga, men den får inte överstiga två meter.

…”

Förordning (EG) nr 1290/2005

10 Under avdelning IV, med rubriken ”Avslutande av räkenskaperna och kommissionens tillsyn”, i rådets förordning (EG) nr 1290/2005 av den 21 juni 2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 209, 2005, s. 1) återfanns artikel 31, vilken i sin tur hade rubriken ”Kontroll av överensstämmelse”. Artikel 31.2–31.4 hade följande lydelse:

”2. Kommissionen skall göra en bedömning av de belopp som skall undantas, särskilt med hänsyn till hur stor bristen på förenlighet är. Kommissionen skall beakta överträdelsens art och omfattning samt den ekonomiska förlust som gemenskapen lidit.

3. Före varje beslut om finansieringsavslag skall resultaten av kommissionens kontroller och den berörda medlemsstatens svar överlämnas skriftligen, varefter de båda parterna skall söka nå en överenskommelse om vilka åtgärder som skall vidtas.

Om ingen överenskommelse nås får medlemsstaten begära att ett förfarande inleds för att förlika de respektive ståndpunkterna inom fyra månader, och resultaten av detta förfarande skall återges i en rapport, som skall överlämnas till och behandlas av kommissionen innan denna fattar ett eventuellt beslut om finansieringsavslag.

4. Ett finansieringsavslag får inte omfatta följande:

a) Utgifter som avses i artikel 3.1 och som har betalats mer än 24 månader före kommissionens skriftliga meddelande till den berörda medlemsstaten om resultaten av kontrollerna.

…”

Förordning (EG) nr 885/2006

11 I kommissionens förordning (EG) nr 885/2006 av den 21 juni 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets 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) återfanns artikel 11, med rubriken ”Kontroll av överensstämmelse”. Artikel 11.1–11.3 hade följande lydelse:

”1. När kommissionen, till följd av en undersökning, anser att utgifter inte har verkställts i enlighet med gemenskapens regler, skall den meddela den berörda medlemsstaten sina iakttagelser och ange vilka korrigerande åtgärder som skall vidtas för att säkerställa att reglerna följs i framtiden.

Meddelandet skall innehålla en hänvisning till den här artikeln. Medlemsstaten skall besvara meddelandet inom två månader efter det att de tagit emot meddelandet, och kommissionen får ändra sin ståndpunkt på grundval av svaret. I berättigade fall får kommissionen medge förlängning av svarstiden.

Efter utgången av svarstiden skall kommissionen sammankalla ett bilateralt möte och båda parterna skall söka nå en överenskommelse om de åtgärder som skall vidtas samt bedömningen av överträdelsens allvar och den ekonomiska förlust som den åsamkat gemenskapens budget.

2. Inom två månader från den dag då medlemsstaten mottagit protokollet från det bilaterala möte som avses i punkt 1 tredje stycket, skall den inkomma med alla uppgifter som begärts under mötet eller varje annan uppgift som den anser kunna bidra till den pågående granskningen.

I berättigade fall får kommissionen på begäran av medlemsstaten godkänna förlängning av den svarstid som avses i första stycket. Denna begäran skall lämnas till kommissionen före svarstidens utgång.

Efter utgången av den svarstid som avses i första stycket skall kommissionen formellt meddela medlemsstaten sina slutsatser på grundval av de uppgifter som den fått in i samband med kontroll av överensstämmelse. Meddelandet skall innehålla en bedömning av de utgifter som kommissionen avser att utesluta från gemenskapsfinansiering i enlighet med artikel 31 i förordning [nr 1290/2005] och det skall innehålla en hänvisning till artikel 16.1 i den här förordningen.

3. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de korrigerande åtgärder som den har vidtagit för att säkra att gemenskapens regler följs samt det datum då de börjar tillämpas.

Kommissionen skall, efter att ha granskat de eventuella rapporter som upprättats av förlikningsorganet i enlighet med kapitel 3 i den här förordningen, om nödvändigt anta ett eller flera beslut enligt artikel 31 i förordning [nr 1290/2005] för att från gemenskapsfinansiering utesluta utgifter som verkställts i strid med gemenskapens regler till dess att medlemsstaten genomfört de korrigerande åtgärderna.

Vid bedömningen av de utgifter som skall uteslutas från gemenskapsfinansiering får kommissionen ta hänsyn till eventuell information som meddelas av medlemsstaten efter utgången av den period som avses i punkt 2, om detta är nödvändigt för att bättre kunna beräkna den ekonomiska förlust som åsamkats gemenskapens budget, om det sena överlämnandet av informationen är motiverat på grund av exceptionella omständigheter.

…”

Förordning (EG) nr 73/2009

12 Skälen 7 och 23 i 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) hade följande lydelse:

”(7) I förordning [nr 1782/2003] erkändes de positiva miljöeffekterna av permanent betesmark. Åtgärderna i den förordningen för att främja bevarandet av befintlig permanent betesmark och se till att omvandling till åkermark i stor skala kan undvikas bör bibehållas.

…

(23) Erfarenheterna av tillämpningen av systemet med samlat gårdsstöd visar att frikopplat inkomststöd i flera fall har beviljats stödmottagare vars jordbruksverksamhet endast utgjorde en obetydlig del av deras totala ekonomiska verksamhet eller vars yrkesmässiga verksamhet inte eller endast marginellt utgjordes av jordbruksverksamhet. För att förhindra att inkomststöd inom jordbruket tilldelas sådana stödmottagare och säkerställa att gemenskapsstödet uteslutande används för att tillförsäkra jordbruksbefolkningarna en skälig levnadsstandard, bör medlemsstaterna ges befogenhet att inte bevilja sådana juridiska eller fysiska personer direktstöd i enlighet med denna förordning.”

13 Förordning nr 73/2009 innehöll en avdelning II, med rubriken ”Allmänna bestämmelser om direktstöd”, i vilken ingick kapitel 4, ”[i]ntegrerat administrations- och kontrollsystem”. I detta kapitel återfanns artikel 19, med rubriken ”Stödansökningar”. Artikel 19.1 hade följande lydelse:

”Varje år ska jordbrukaren lämna in en ansökan om direktstöd som i tillämpliga fall innehåller uppgifter om

a) jordbruksföretagets alla jordbruksskiften och, om medlemsstaten tillämpar artikel 15.3, antalet olivträd och deras läge på skiftet,

b) beteckningen på sådana stödrättigheter som har anmälts för aktivering,

c) all övrig information som fastställs genom denna förordning eller av den berörda medlemsstaten.

…”

14 I förordningens avdelning III, med rubriken ”Samlat gårdsstöd”, återfanns artikel 34, vilken innehöll bestämmelser om ”aktivering av stödrättigheter per stödberättigande hektar”. Artikel 34.2 hade följande lydelse:

”Med stödberättigande hektar avses följande:

a) Alla jordbruksföretagets jordbruksarealer och arealer planterade med skottskog med kort omloppstid …, som används för jordbruksverksamhet …

b) Alla arealer som gav rätt till stöd enligt systemet med samlat gårdsstöd och systemet för enhetlig arealersättning 2008 och som

…

ii) under den tid som den enskilde jordbrukarens aktuella åtagande varar beskogas i enlighet med artikel 31 i [förordning nr 1257/1999] eller artikel 43 i [rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) (EUT L 277, 2005, s. 1)] eller enligt ett nationellt system vars villkor motsvarar artikel 43.1, 43.2 och 43.3 i den förordningen, …

…”

15 Artikel 137 i förordning nr 73/2009, med rubriken ”Bekräftelse av stödrättigheter”, ingick i kapitel 1 i förordningen, vilket i sin tur hade rubriken ”Genomförandebestämmelser” och hörde till avdelning VII i förordningen. Nämnda artikel hade följande lydelse:

”1. Stödrättigheter som tilldelats jordbrukare före den 1 januari 2009 ska betraktas som lagliga och korrekta från och med den 1 januari 2010.

2. Punkt 1 ska inte gälla stödrättigheter som tilldelats jordbrukare på grundval av formellt inkorrekta ansökningar, med undantag av sådana fall där felet inte rimligen kunde ha upptäckts av jordbrukaren.

3. Punkt 1 ska inte påverka kommissionens befogenhet att fatta beslut enligt artikel 31 i förordning [nr 1290/2005] rörande utgifter för stöd som beviljats för något kalenderår till och med år 2009.”

Förordning (EG) nr 1120/2009

16 Artikel 2 i kommissionens förordning (EG) nr 1120/2009 av den 29 oktober 2009 om tillämpningsföreskrifter för det system med samlat gårdsstöd som föreskrivs i avdelning III i rådets förordning (EG) nr 73/2009 (EUT L 316, 2009, s. 1) hade följande lydelse:

”I avdelning III i förordning [nr 73/2009] och i den här förordningen gäller följande definitioner:

…

c) *permanent betesmark*: mark som utnyttjas till att odla gräs eller annat örtartat foder naturligt (självsådd) eller genom odling (insådd) och som under fem år eller mer inte ingår i växtföljden på jordbruksföretaget, dock inte areal uttagen enligt [förordning nr 2078/92], artiklarna 22, 23 och 24 i förordning [nr 1257/1999] och artikel 39 i förordning [nr 1698/2005]. I detta sammanhang avses med gräs eller annat örtartat foder alla örtartade växter som är vanliga i naturliga betesmarker eller brukar ingå i fröblandningar för betes- eller ängsmark i medlemsstaten, oavsett om sådana marker används för bete. Medlemsstaterna får inbegripa de jordbruksgrödor som förtecknas i bilaga I.

…”

Förordning (EG) nr 1122/2009

17 Kommissionens förordning (EG) nr 1122/2009 av den 30 november 2009 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning nr 73/2009 vad gäller tvärvillkor, modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem inom de system för direktstöd till jordbrukare som införs genom den förordningen och om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 när det gäller tvärvillkoren för stöd inom vinsektorn (EUT L 316, 2009, s. 65) innehöll en avdelning II som rörde ”[s]tödansökningar”. I den avdelningen återfanns kapitel I, med rubriken ”[d]en samlade ansökan”, i vilket ingick artikel 11 som hade rubriken ”Datum för inlämnande av den samlade ansökan”. Artikel 11.2 hade följande lydelse:

”Den samlade ansökan ska lämnas in senast det datum som fastställs av medlemsstaten, dock senast den 15 maj. Estland, Lettland, Litauen, Finland och Sverige får emellertid fastställa ett senare datum, dock senast den 15 juni.

…”

18 Artikel 31 i denna förordning rörde ”urval av stickprovet” och punkterna 1 och 2 i den artikeln hade följande lydelse:

”1. Ett stickprov för de kontroller på plats som ska göras enligt denna förordning ska sammanställas av den behöriga myndigheten på grundval av en riskanalys och representativa stödansökningar.

För att säkra att stickprovet är representativt ska medlemsstaterna slumpmässigt välja ut 20–25 % av det minsta antal jordbrukare som är föremål för kontroller på plats enligt artikel 30.1 och 30.2.

Om antalet jordbrukare som ska kontrolleras på plats är större än det minsta antal jordbrukare som ska kontrolleras på plats enligt artikel 30.1 och 30.2 får antalet slumpvis utvalda jordbrukare i det kompletterande provet inte överskrida 25 %.

2. Riskanalysens effektivitet ska bedömas och analyseras årligen enligt följande:

a) Varje riskfaktors relevans fastställs.

b) Resultaten från det riskbaserade stickprovet jämförs med det slumpvisa stickprovet enligt punkt 1 andra stycket.

c) Den särskilda situationen i varje medlemsstat beaktas.”

19 Artikel 34 i samma förordning, med rubriken ”Fastställande av arealer”, innehöll följande bestämmelser i punkterna 2 och 4:

”2. Ett jordbruksskiftes totala areal får beaktas endast om den fullt ut används i enlighet med vad som är brukligt i den berörda medlemsstaten eller regionen. I övriga fall skall den faktiskt använda arealen beaktas.

I regioner där vissa landskapselement, särskilt häckar, diken och murar, traditionellt är en del av goda jordbruksmetoder och gott markutnyttjande, får medlemsstaterna besluta att motsvarande areal ska anses ingå i den fullt ut använda arealen, förutsatt att den inte överskrider en sammanlagd bredd som ska fastställas av medlemsstaterna. Denna bredd ska motsvara den traditionella bredden i regionen i fråga, men den får inte överstiga två meter.

…

4. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 34.2 i förordning [nr 73/2009] ska ett jordbruksskifte som innehåller träd anses vara stödberättigande areal inom systemen för arealstöd, förutsatt att jordbruksverksamheten eller, i tillämpliga fall, den planerade produktionen kan utföras på ett liknande sätt som på skiften utan träd i samma område.”

20 Artikel 53 i förordning nr 1122/2009 hade rubriken ”Omfattning av kontroller på plats”. Artikel 53.6 hade följande lydelse:

”Kontroller på plats beträffande det urval som föreskrivs i artikel 50.1 ska genomföras inom det kalenderår då stödansökningarna lämnas in.”

Förordning (EU) nr 1307/2013

21 Artikel 4.1 h i 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 (EG) nr 73/2009 (EUT L 347, 2013, s. 608), i dess ursprungliga lydelse, innehöll följande definition:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

…

h) permanent gräsmark och permanent betesmark (nedan gemensamt kallade permanent gräsmark): mark som utnyttjas till att odla gräs eller annat örtartat foder naturligt (självsådd) eller genom odling (insådd) och som inte har ingått i växtföljden på jordbruksföretaget under fem år eller mer; andra arter, t.ex. buskar och/eller träd, som kan betas får ingå, under förutsättning att den övervägande andelen utgörs av gräs och annat örtartat foder; samt, när medlemsstaterna så beslutar, mark som kan betas, där enligt etablerade lokala sedvänjor gräs och annat örtartat foder traditionellt inte utgör den dominerande växtligheten på betesmarken,”

22 Denna bestämmelse fick följande lydelse genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2393 av den 13 december 2017 (EUT L 350, 2017, s. 15).

”I denna förordning gäller följande definitioner:

…

h) permanent gräsmark och permanent betesmark (nedan gemensamt kallade permanent gräsmark): mark som utnyttjas till att odla gräs eller annat örtartat foder naturligt (självsådd) eller genom odling (insådd) och som inte har ingått i växtföljden på jordbruksföretaget under fem år eller mer samt, när medlemsstaterna så beslutar, som inte har plöjts under fem år eller mer; andra arter, t.ex. buskar och/eller träd, som kan betas får ingå och, när medlemsstaterna så beslutar, andra arter, såsom buskar och/eller träd som ger djurfoder, under förutsättning att den övervägande andelen utgörs av gräs och annat örtartat foder. Som permanent gräsmark får medlemsstaterna även betrakta
   i) mark som kan betas, där enligt etablerade lokala sedvänjor gräs och annat örtartat foder traditionellt inte utgör den dominerande växtligheten på betesmarken, och/eller
   ii) mark som kan betas där gräs och annat örtartat foder inte utgör den dominerande växtligheten eller inte finns på betesmarken.”

Bakgrund till tvisten

23 Under perioden juni 2010–juni 2012 genomförde kommissionen i två omgångar undersökningar rörande utgifter som Republiken Grekland verkställt dels som arealstöd för åren 2009–2011, dels inom ramen för systemet med tvärvillkor för samma ansökningsår.

24 Efter dessa undersökningar meddelade kommissionen Republiken Grekland sina iakttagelser i en skrivelse av den 24 november 2011, i enlighet med artikel 11.1 i förordning nr 885/2006 (nedan kallad det första meddelandet av den 24 november 2011) Republiken Grekland besvarade detta meddelande den 24 januari 2012.

25 Vad gäller arealstödet hölls, till följd av det första meddelandet av den 24 november 2011 och Republiken Greklands svar på detta, ett bilateralt möte den 23 maj 2013. Den 14 juni 2013 skickade kommissionen sina slutsatser till Republiken Grekland, vilka bemöttes av denna medlemsstat den 19 september 2013.

26 Genom skrivelse av den 18 februari 2014 underrättade kommissionen Republiken Grekland om sin avsikt att undanta ett belopp på 302 577 561,08 euro från unionsfinansiering på grund av att systemet med arealstöd inte hade tillämpats på ett sätt som stod i överensstämmelse med unionens regler vad gällde ansökningsåren 2009–2011.

27 Genom skrivelse av den 8 april 2014 hänsköt Republiken Grekland ärendet till förlikningsorganet som avgav sin rapport den 22 oktober 2014.

28 Den 27 januari 2015 antog kommissionen sitt slutliga ställningstagande i vilket den föreslog att ett slutligt bruttobelopp på 313 483 531,71 euro skulle undantas från finansiering.

29 Även systemet med tvärvillkor behandlades, till följd av det första meddelandet av den 24 november 2011 och Republiken Greklands svar på detta, vid det bilaterala möte den 23 maj 2013 som nämnts i punkt 25 ovan. Den 14 juni 2013 skickade kommissionen sina slutsatser till Republiken Grekland, vilka bemöttes av denna medlemsstat den 13 november 2013.

30 Genom skrivelse av den 1 april 2014 hänsköt Republiken Grekland även detta ärende till förlikningsorganet, som avgav sin rapport den 24 september 2014.

31 Den 4 februari 2015 antog kommissionen sitt slutliga ställningstagande i vilket den föreslog att ett slutligt bruttobelopp på 16 060 573,95 euro skulle undantas från finansiering.

32 Genom det omtvistade beslutet, som antogs den 22 juni 2015, vidtog kommissionen schablonkorrigeringar avseende ansökningsåren 2009–2011 med ett belopp på 302 577 561,08 euro netto vad gäller arealrelaterat direktstöd och ett belopp på 15 383 972,53 euro netto vad gäller systemet med tvärvillkor.

33 Kommissionen angav skälen för de korrigerande åtgärderna i den sammanfattande rapport som bifogats det omtvistade beslutet och som återges i punkterna 16–34 i den överklagade domen.

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

34 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 29 augusti 2015 väckte Republiken Grekland talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet. Den åberopade i allt väsentligt sex grunder.

35 De två första grunderna avsåg den korrigering på 25 procent som hade vidtagits på grund av brister i definitionen och kontrollen av permanent betesmark. Den första grunden avsåg en felaktig tolkning och tillämpning av artikel 2 första stycket led 2 i förordning nr 796/2004 och artikel 2 c i förordning nr 1120/2009. Den andra grunden rörde felaktig tolkning och tillämpning av kommissionens dokument VI/5330/97 av den 23 december 1997, med rubriken ”Riktlinjer för utvärdering av budgetkonsekvenserna i samband med granskningen av och beslutet att godkänna räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ” (nedan kallat dokument VI/5330/97), vad gäller frågan huruvida villkoren för att fastställa en finansiell korrigering på 25 procent var uppfyllda, bristande motivering och de omständigheterna att kommissionen överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning och att proportionalitetsprincipen samtidigt har åsidosatts.

36 Såvitt avser den tredje grunden gjorde Republiken Grekland gällande att dokument VI/5330/97 tolkats och tillämpats felaktigt vad gäller den vidtagna finansiella korrigeringen på 5 procent, att kommissionen överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning och att proportionalitetsprincipen åsidosatts.

37 Den fjärde grunden för talan avsåg felaktig tolkning och tillämpning av artikel 31.2 i förordning nr 1122/2009 och av artikel 27 i förordning nr 796/2004 samt åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar.

38 Den femte och den sjätte grunden avsåg systemet med tvärvillkor. Såvitt gäller den femte grunden gjorde Republiken Grekland gällande felaktig tolkning och tillämpning av artikel 11 i förordning nr 885/2006 och artikel 31 i förordning nr 1290/2005, bristande motivering och oriktig bedömning av schablonkorrigeringen på 2 procent för ansökningsåret 2011 och, såvitt gäller den sjätte grunden, åsidosättande av artiklarna 266 och 280 FEUF, avseende kommissionens skyldighet att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa domen av den 6 november 2014, Grekland/kommissionen (T-632/11, ej publicerad, EU:T:2014:934), och bristande motivering av beslutet att inte återbetala 10 460 620,42 euro till Republiken Grekland, till följd av nämnda dom.

39 Tribunalen ogillade talan genom den överklagade domen.

Parternas yrkanden i målet om överklagande

40 Republiken Grekland har yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen,

– ogiltigförklara det omtvistade beslutet, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

41 Kommissionen har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet. Den har även yrkat att Republiken Grekland ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

42 Konungariket Spanien har yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

43 Republiken Grekland har åberopat fem grunder till stöd för sitt överklagande. De två första grunderna avser den finansiella korrigering på 25 procent som tillämpats på arealstödet för betesmark. Den tredje grunden avser den finansiella korrigering på 5 procent som tillämpats på grund av brister i systemet för

identifiering av jordbruksskiften för ansökningsåret 2009. Den fjärde grunden avser den finansiella korrigering på 2 procent som tillämpats på grund av att riskanalysen för ansökningsår 2010 inte var ändamålsenlig. Den femte grunden avser den finansiella korrigering på 2 procent som tillämpats med avseende på systemet med tvärvillkor för ansökningsåret 2011.

Den första grunden

Parternas argument

44 Genom den första grunden har Republiken Grekland gjort gällande att tribunalen, i punkterna 49–84 i den överklagade domen, gjorde en felaktig tolkning och tillämpning av artikel 2 första stycket led 2 i förordning nr 796/2004 och artikel 2 c i förordning nr 1120/2009, där det definieras vad som avses med ”permanent betesmark”. Tribunalen åsidosatte även sin motiveringsskyldighet enligt artikel 296 FEUF.

45 Republiken Grekland har gjort gällande att tribunalen, i punkterna 55, 56, 68 och 74 i den överklagade domen, tillämpade ett felaktigt kriterium vad gällde typen av vegetation som täcker de arealer som kommissionen beaktade vid bedömningen av om de verkligen utgör ”permanent betesmark” enligt unionsrätten. Tribunalen fann nämligen att det endast var arealer täckta av gräs eller annat örtartat foder som utgjorde ”permanent betesmark”, däremot inte arealer täckta av buskar och vedartad vegetation, som kännetecknar betesmark av ”Medelhavstyp”. Republiken Grekland anser att tribunalen borde ha tillämpat ett annat kriterium enligt vilken ”permanent betesmark” utgörs av arealer som enligt etablerade lokala sedvänjor traditionellt används som betesmark och där gräs och annat örtartat foder inte utgör den dominerande växtligheten. Den omständigheten att vedartad vegetation dominerar på de aktuella arealerna är således inte en indikation på att jordbruksverksamheten läggs ned.

46 Enligt Republiken Grekland är denna tolkning förenlig med lydelsen av artikel 2 i förordning nr 796/2004, det sammanhang där förordningen förekommer och det syfte som eftersträvas därmed. Republiken Grekland har således understrukit att denna vida tolkning av begreppet ”permanent betesmark” framgår av såväl artikel 4.1 h i förordning nr 1307/2013 som av den handbok som är avsedd att ge medlemsstaterna anvisningar om hur man på bästa sätt följer de gällande bestämmelserna om den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP), som publicerats av kommissionens gemensamma forskningscentrum (JRC) den 2 april 2008, samt av den handlingsplan som utarbetades i oktober 2012 av de grekiska myndigheterna och kommissionen, innefattande en bedömning av huruvida betesmarkerna var stödberättigande genom bildanalys av satellitbilder i referensskiftet (enhet) och tillämpningen av ett proportionellt beräkningssystem (nedan kallad 2012 års handlingsplan).

47 Till stöd för detta argument har Konungariket Spanien gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att slå fast att det relevanta kriteriet utgjordes av den vegetationstyp som förekom på den aktuella arealen och genom att sedan utföra sin prövning mot bakgrund av det kriteriet. Enligt den medlemsstaten bygger det relevanta kriteriet inte på vilken typ av vegetation som finns på arealen utan hur denna faktiskt används för jordbruksändamål.

48 Kommissionen anser att överklagandet inte ska vinna bifall såvitt avser denna grund. Kommissionen är av den uppfattningen att tribunalen har tolkat och tillämpat begreppet ”permanent betesmark” i artikel 2 första stycket led 2 i förordning nr 796/2004 och i artikel 2 c i förordning nr 1120/2009 på ett korrekt sätt. Av definitionen som ges där följer att kriteriet avseende den typ av vegetation som täcker det aktuella jordbruksområdet är avgörande. Varken de anvisningar som avses i punkt 46 ovan, 2012 års handlingsplan eller förordning nr 1307/2013, som är tillämplig från den 1 januari 2015 och

innehåller en vid definition av begreppet ”permanent betesmark”, är relevanta för tolkningen av de bestämmelser som var tillämpliga vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet och för att bedöma den finansiella korrigering som kommissionen beslutat om.

Domstolens bedömning

49 Republiken Grekland har genom sin första grund i allt väsentligt gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid tolkningen av begreppet ”permanent betesmark” i den mening som avses i artikel 2 första stycket led 2 i förordning nr 796/2004 och i artikel 2 c i förordning nr 1120/2009 när den, i punkt 56 i den överklagade domen, konstaterade att detta begrepp endast omfattar arealer som är täckta av gräs och örtartat foder men inte arealer som är täckta av vedartad vegetation eller buskvegetation, vilka är kännetecknande för betesmarker av ”Medelhavstyp”. Enligt Republiken Grekland är nämligen inte kriteriet avseende den typ av vegetation som täcker den aktuella jordbruksarealen avgörande för frågan om det rör sig om ”permanent betesmark”.

50 I det avseendet påpekar domstolen, för det första, att artikel 2 c i förordning nr 1120/2009 innehåller en definition av begreppet ”permanent betesmark” som är formulerad i mycket liknande ordalag som den definition som ges i artikel 2 första stycket led 2 i förordning nr 796/2004. För det andra framgår det av domen av den 15 maj 2019, Grekland/kommissionen (C-341/17 P, EU:C:2019:409), i vilken domstolen tolkade begreppet ”permanent betesmark” i artikel 2 första stycket led 2 i förordning nr 796/2004 på så sätt att det avgörande kriteriet för definitionen av ”permanent betesmark” inte är den typ av vegetation som täcker jordbruksarealen utan den faktiska användningen av arealen för sådan jordbruksverksamhet som är typisk för ”permanent betesmark”. Följaktligen kan förekomsten av vedartad vegetation eller buskvegetation inte i sig hindra att en areal klassificeras som ”permanent betesmark”, i den mån detta inte hindrar dess faktiska användning för jordbruksverksamhet (dom av den 15 maj 2019, Grekland/kommissionen, C-341/17 P, EU:C:2019:409, punkt 54).

51 Tribunalen gjorde sig således skyldig till felaktig rättstillämpning vid sin tolkning och tillämpning av begreppet ”permanent betesmark” i artikel 2 första stycket led 2 i förordning nr 796/2004 och artikel 2 c i förordning nr 1120/2009 genom att i punkt 56 i den överklagade domen slå fast att det relevanta kriteriet är vilken typ av vegetation som finns på den aktuella arealen och därefter genomföra sin prövning utifrån detta kriterium. Av detta följer att tribunalens slutsats i punkt 65 i den överklagade domen, att Republiken Grekland inte har visat att kommissionens bedömningar var oriktiga, är felaktig.

52 Överklagandet ska således bifallas såvitt avser den första grunden som Republiken Grekland har åberopat. Av detta följer att punkt 1 i domslutet i den överklagade domen ska upphävas, i den del tribunalen ogillade Republikens yrkande avseende den schablonkorrigering på 25 procent som vidtogs genom det omtvistade beslutet för ansökningsåren 2009–2011, till följd av brister i definitionen och kontrollen av permanent betesmark.

Den andra grunden

53 Såvitt avser den andra grunden har Republiken Grekland gjort gällande att tribunalen har tolkat och tillämpat dokument VI/5330/97 felaktigt vad gäller frågan huruvida de fyra villkor som krävs för att vidta en korrigering på 25 procent var uppfyllda.

54 Denna grund rör den korrigering på 25 procent som vidtogs till följd av brister i definitionen och kontrollen av permanent betesmark och i och med att punkt 1 i domslutet i den överklagade domen, såsom framgår av punkt 52 ovan, ska upphävas saknas anledning att pröva denna grund, vilken inte kan medföra en mer omfattande ogiltigförklaring av den överklagade domen.

Den tredje grunden

Parternas argument

55 Trots att den tredje grunden framstår som något ostrukturerad kan den förstås så, att den består av två delgrunder.

56 Såvitt avser den första delgrunden har Republiken Grekland gjort gällande att tribunalen, i punkterna 141–162 i den överklagade domen, åsidosatte principerna om legalitet och god förvaltningssed samt rätten till försvar och proportionalitetsprincipen genom att inte beakta argumentet att beslutet att omklassificera icke stödberättigande arealer till stödberättigande arealer för ansökningsåret 2009 hade varit föremål för kontroll och att denna omklassificering inte hade gett upphov till någon som helst risk för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ).

57 Genom den andra delgrunden har Republiken Grekland gjort gällande att tribunalen åsidosatte sin motiveringsskyldighet och proportionalitetsprincipen vad gäller den grund som Republiken Grekland åberopat i målet vid tribunalen, vilken avsåg att kommissionen gjorde fel när den fann att medlemsstaten hade gjort uppenbara fel i samband med ändringarna av ansökningarna för år 2009. I punkterna 158 och 162 i den överklagade domen fastställde nämligen tribunalen – felaktigt – kommissionens bedömning genom vilken den utifrån enstaka fall hade kommit till slutsatsen att det förelåg en risk för EGFJ.

58 Kommissionen har gjort gällande att överklagandet till viss del ska avvisas och i övriga delar ogillas såvitt avser denna grund.

Domstolens bedömning

59 Vad gäller den första delen av den tredje grunden ska det erinras om att det av domstolens fasta praxis följer att ett överklagande, enligt artikel 256.1 FEUF och artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol, ska vara begränsat till rättsfrågor. Tribunalen är därför ensam behörig att fastställa och bedöma de relevanta omständigheterna liksom att bedöma bevisningen. Bedömningen av de faktiska omständigheterna och bevisningen utgör således inte, med undantag för då tribunalen har missuppfattat bevisningen, en rättsfråga som ska prövas av domstolen (dom av den 28 november 2019, LS Cable & System/kommissionen, C-596/18 P, ej publicerad, EU:C:2019:1025, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

60 I förevarande fall har Republiken Grekland, under sken av att principerna om legalitet och god förvaltningssed samt rätten till försvar har åsidosatts, i själva verket endast bestritt den faktiska bedömning som tribunalen gjorde, bland annat i punkt 149 i den överklagade domen, vad gäller bristerna i kontrollen av omklassificeringen av icke stödberättigande arealer till stödberättigande arealer för ansökningsåret 2009.

61 I den mån Republiken Grekland har gjort gällande att tribunalen har åsidosatt proportionalitetsprincipen i det att den inte beaktade de sifferuppgifter som medlemsstaten lagt fram konstaterar domstolen att det är en anmärkning som avser tribunalens bedömning av huruvida uppgifterna är korrekta och som därmed avser en bedömning av de faktiska omständigheterna.

62 Den första delen av den tredje grunden kan följaktligen inte tas upp till prövning.

63 Vad gäller den andra delen av den tredje grunden påpekar domstolen inledningsvis att även om Republiken Grekland har hänvisat till punkterna 158–162 i den överklagade domen, har den i allt väsentligt begränsat sin anmärkning avseende åsidosättande av proportionalitetsprincipen och brister i motiveringen till att gälla punkt 159 i den domen.

64 I det avseendet fann tribunalen, i punkterna 149–151 i den överklagade domen, att de brister som kommissionen konstaterat vad gäller arealernas status i systemet för identifiering av jordbruksskiften och behandlingen av felen i det avseendet skulle anses utgöra brister i grundläggande kontroller enligt bilaga 2 till dokument VI/5330/97.

65 I punkterna 152, 153 och 156 i den överklagade domen fann tribunalen vidare, i enlighet med dokument VI/5330/97, att det var motiverat att vidta en schablonkorrigering med 5 procent med beaktande av de brister som konstaterats och den bevisning som tribunalen tagit del av.

66 I punkt 159 i den överklagade domen begränsade sig tribunalen till att påpeka att de brister som kommissionen konstaterat och som angetts i punkterna 146–149 i den överklagade domen kunde grunda en misstanke om att det förekom mer omfattande brister och motiverade att kommissionen hyste tvivel angående kvaliteten på de grundläggande kontrollerna. I punkt 159 underströk tribunalen även att Republiken Grekland inte hade lagt fram någon bevisning som vederlade kommissionens konstateranden i detta avseende. Med detta tillvägagångssätt gjorde tribunalen, i nämnda punkt 159, inget annat än att tillämpa de fasta bevisbörderegler som gäller på det berörda området, vilka den för övrigt erinrade om i punkterna 143–145 i den överklagade domen. Enligt dessa regler begränsar sig bevisbördan, vad gäller kommissionen, till att den ska kunna lägga fram bevisning till stöd för det allvarliga och rimliga tvivel den hyser vad gäller brister i de nationella myndigheternas kontroller eller fel i de sifferuppgifter som dessa lämnar, medan det åligger den berörda medlemsstaten att, på grundval av tillämpningen av ett tillförlitligt och effektivt kontrollsystem, visa att kommissionens bedömning är oriktig eller att det inte föreligger någon risk för förlust eller annan oegentlighet för Ejflu.

67 Av det ovan anförda följer, i motsats till vad Republiken Grekland har hävdat, dels att tribunalen inte har åsidosatt proportionalitetsprincipen, dels att den överklagade domen är korrekt och tillräckligt motiverad.

68 Överklagandet kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den andra delen av den tredje grunden.

69 Av detta följer att överklagandet inte kan prövas såvitt avser en del av den tredje grunden och att denna grund i övriga delar inte kan leda till bifall till överklagandet.

Den fjärde grunden

Parternas argument

70 Genom den fjärde grunden har Republiken Grekland gjort gällande att tribunalen, i punkterna 163–183 i den överklagade domen, underkände den grund som avsåg den icke ändamålsenliga riskanalysen avseende ansökningsåret 2010. Republiken Grekland har närmare bestämt hävdat att tribunalen, genom sin överdrivna formalism, har åsidosatt medlemsstatens rätt till rättslig prövning. I punkt 181 i den överklagade domen fann tribunalen nämligen att Republiken Greklands argument avseende ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar inte var tillräckligt underbyggt, eftersom medlemsstaten begränsade sig till att hävda att metoden med ett slumpmässigt urval av stickprovskontroller var i överensstämmelse med de tekniska specifikationer som fastställts i ett dokument som kommissionen offentliggjort år 2010, utan att precisera vilka av dessa specifikationer som medlemsstaten hade följt och utan att framlägga sådan bevisning till stöd för dess argument att tribunalen kunde utföra sin prövning. Republiken Grekland har hävdat att tribunalen, genom att inte beakta dessa tekniska specifikationer, på ett oproportionerligt sätt har åsidosatt medlemsstatens rätt till en rättslig prövning.

71 Kommissionen har yrkat att överklagandet inte ska bifallas såvitt avser denna grund.

Domstolens bedömning

72 I punkt 181 i den överklagade domen konstaterade tribunalen, i allt väsentligt, att Republiken Grekland, som stöd för sitt argument, endast hade lagt fram ett dokument från ett nationellt organ, i vilket det i sin tur hänvisades till tekniska specifikationer som inte fastställts för år 2010 utan för år 2012. Tribunalen fann med utgångspunkt i denna omständighet att Republiken Greklands argument inte var underbyggt på ett sådant sätt att tribunalen kunde utföra sin prövning, eftersom medlemsstaten inte gjort det möjligt för tribunalen att kontrollera huruvida de tekniska specifikationer som kommissionen fastställt för år 2010 var identiska med de som gällde år 2012 och inte hade preciserat vilka av dessa specifikationer den följt. Således underkände tribunalen detta argument.

73 När tribunalen gör en sådan bedömning, som bygger på att en part förvisso åberopar innehållet i en akt men inte lägger fram akten vid tribunalen och därigenom hindrar tribunalen från att kontrollera innehållet i akten, kan det inte anses att tribunalen gör sig skyldig till ”överdriven formalism” utan detta utgör god rättskipning. Det kan således inte med framgång göras gällande att tribunalen, genom detta tillvägagångssätt, har åsidosatt själva kärnan i den rätt till ett effektivt domstolsskydd som tillkommer den part vars grund har underkänts av detta skäl.

74 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser denna grund.

Den femte grunden

Parternas argument

75 Genom denna grund har Republiken Grekland kritiserat tribunalen för att den, i punkterna 184–198 i den överklagade domen, slog fast att det första meddelandet av den 24 november 2011, som nämnts i punkt 24 ovan, uppfyllde kraven i artikel 11 i förordning nr 885/2006 och att detta meddelande således uppfyllde sin varningsfunktion, i enlighet med artikel 31 i förordning nr 1290/2005.

76 Republiken Grekland har närmare bestämt gjort gällande att undersökningen avseende systemet med tvärvillkor endast avsåg ansökningsåren 2009 och 2010 med den följden att det första meddelandet av den 24 november 2011 inte också kunde avse ansökningsåret 2011. Vid tidpunkten för detta meddelande skulle Republiken Grekland nämligen inte ha kunnat avhjälpa de brister som kommissionen konstaterat och undgå att påföras ytterligare en korrigering för ansökningsåret 2011. Tribunalen åsidosatte artikel 11 i förordning nr 885/2006 och artikel 31 i förordning nr 1290/2005 samt artikel 11.2 och artikel 53.6 i förordning nr 1122/2009 genom att inte dra lämpliga slutsatser av den omständigheten att Republiken Grekland inte kunde vidta några korrigerande åtgärder för ansökningsåret 2011. Den överklagade domen är under alla omständigheter bristfälligt motiverad i detta avseende.

77 Kommissionen har yrkat att talan inte ska bifallas såvitt avser denna grund.

Domstolens bedömning

78 Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) finansierar, i delad förvaltning mellan medlemsstaterna och unionen, utgifter som verkställts i enlighet med unionsrätten. Inom ramen för denna delade förvaltning åligger det kommissionen att göra en kontroll av överensstämmelse i enlighet med artikel 31 i förordning nr 1290/2005. I det avseendet föreskrivs i artikel 31.4 a i den förordningen att ett finansieringsavslag inte får omfatta utgifter som har betalats mer än 24 månader före kommissionens skriftliga meddelande till den berörda medlemsstaten om resultaten av kontrollerna.

79 Det följer vidare av domstolens fasta praxis att det slutliga, definitiva beslutet om avslut av räkenskaperna ska fattas efter ett särskilt kontradiktoriskt förfarande, under vilket den berörda medlemsstaten ska ha alla garantier för att få framföra sina synpunkter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 januari 1998, Grekland/kommissionen, C-61/95, EU:C:1998:27, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

80 Artikel 11 i förordning nr 885/2006 innehåller närmare bestämmelser för förfarandet för avslut av räkenskaperna med angivande av de olika stegen i förfarandet. Artikeln innehåller även processuella skyddsregler som säkerställer den berörda medlemsstatens möjlighet att yttra sig. Enligt artikel 11.1 första stycket i förordning nr 885/2006 ska kommissionen, om den efter en undersökning anser att utgifterna inte har verkställts i enlighet med unionsreglerna, meddela den berörda medlemsstaten sina iakttagelser och ange vilka korrigeringsåtgärder som ska vidtas för att säkerställa att reglerna följs i framtiden.

81 I det avseendet följer det av domstolens fasta praxis att när de oegentligheter som motiverar tillämpning av en finansiell korrigering består efter datumet för det skriftliga meddelandet om resultatet av undersökningarna, har kommissionen rätt, och till och med skyldighet, att beakta denna omständighet vid fastställandet av den period för vilken de aktuella finansiella korrigeringarna ska gälla (dom av den 9 januari 2003 i mål C-157/00, Grekland/kommissionen, EU:C:2003:5, punkt 45).

82 Av domstolens fasta praxis framgår vidare att det skriftliga meddelande som avses i artikel 11.1 första stycket i förordning nr 885/2006 ska ge medlemsstaten fullständig kännedom om kommissionens invändningar så att meddelandet kan uppfylla den varningsfunktion som det har enligt denna bestämmelse. Den bestämmelsen innebär således ett krav på att den oegentlighet som läggs den berörda medlemsstaten till last är tillräckligt precist angiven i det skriftliga meddelandet, så att medlemsstaten får fullständig kännedom om den (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 maj 2012, Spanien/kommissionen, C-24/11 P, EU:C:2012:266, punkterna 27 och 28 och där angiven rättspraxis).

83 Dessutom är kommissionen, enligt artikel 11.3 andra stycket i förordning nr 885/2006, skyldig att, efter ett eventuellt förlikningsförfarande, besluta att enligt artikel 31 i förordning nr 1290/2005 undanta utgifter som verkställts i strid med unionsreglerna från unionsfinansiering ”till dess att medlemsstaten genomfört de korrigerande åtgärderna”.

84 Det följer av de ovannämnda bestämmelserna i förening att det genom förfarandet för kontroll av överensstämmelse inrättas en dialog mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten. Förfarandet syftar i allt väsentligt till att ge dem möjlighet att utbyta upplysningar, bereda medlemsstaten tillfälle att utöva sin rätt till försvar och bevisa att kommissionens slutsatser är oriktiga och slutligen underrätta kommissionen om de korrigerande åtgärder som vidtagits för att säkerställa unionsrättens efterlevnad.

85 Den omständigheten att den berörda medlemsstaten inte kan avhjälpa de oegentligheter som kommissionen konstaterat i det skriftliga meddelandet enligt artikel 11.1 första stycket i förordning nr 885/2006 är vidare inte relevant, eftersom dessa oegentligheter avsåg den period som omfattades av kommissionens undersökning. En motsatt ståndpunkt skulle nämligen frånta artikel 31 i förordning nr 1290/2005 och artikel 11 i förordning nr 885/2006 deras ändamålsenliga verkan i och med att en medlemsstat då – för att undgå en schablonkorrigering – skulle kunna göra gällande att det varit materiellt omöjligt för den att vidta korrigerande åtgärder innan beslutet om en sådan korrigering antogs.

86 I förevarande fall påpekade tribunalen, i punkt 193 i den överklagade domen, att kommissionen, i det första meddelandet av den 24 november 2011, hade angett att undersökningen avsåg ansökningsår 2009 och följande år. Följaktligen fann tribunalen, som ett led i utövandet av sin behörighet att bedöma de faktiska omständigheterna och bevisningen, att ansökningsåret 2011 ingick i den period som omfattades av kommissionens undersökning.

87 Därefter var det, till skillnad från vad Republiken Grekland har gjort gällande, efter en uttömmande prövning av det första meddelandet av den 24 november 2011, som tribunalen, i punkterna 194 och 195 i den överklagade domen, konstaterade att kommissionen hade upptäckt brister vad gäller systemet med tvärvillkor för ansökningsåren 2009–2011. Således kunde tribunalen på goda grunder finna att kommissionen tillräckligt precist hade angett vilka ansökningsår som berördes och att Republiken Grekland hade haft möjlighet att framföra sitt försvar vad gäller de oegentligheter som konstaterats för ansökningsåret 2011.

88 Tribunalen gjorde sig således inte skyldig till felaktig rättstillämpning och åsidosatte inte sin motiveringsskyldighet när den, i punkt 199 i den överklagade domen, slog fast att det första meddelandet av den 24 november 2011 uppfyllde kraven enligt artikel 11 i förordning nr 885/2006 och fyllde sin varningsfunktion mot bakgrund av artikel 31 i förordning nr 1290/2005.

89 Av detta följer att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den femte grunden.

90 Av det ovan anförda följer att överklagandet ska bifallas såvitt avser den första grunden och att punkt 1 i domslutet i den överklagade domen således ska upphävas, i den del tribunalen ogillade Republiken Greklands yrkande avseende den schablonkorrigering på 25 procent som vidtogs till följd av brister i definitionen och kontrollen av permanent betesmark. Överklagandet ska ogillas i övrigt.

Talan vid tribunalen

91 Enligt artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol får domstolen, när tribunalens avgörande upphävs, antingen återförvisa målet till tribunalen för avgörande eller själv slutligt avgöra målet, om det är färdigt för avgörande.

92 I förevarande fall ska domstolen slutligt avgöra ärendet, vilket är färdigt för avgörande.

93 När det gäller att avgöra huruvida det berörda området ska anses utgöra ”permanent betesmark” i den mening som avses i artikel 2 första stycket led 2 i förordning nr 796/2004 och artikel 2 c i förordning nr 1120/2009 är det avgörande kriteriet inte, såsom framgår av punkt 50 ovan, den typ av vegetation som täcker jordbruksarealen utan den faktiska användningen av arealen för sådan jordbruksverksamhet som är typisk för ”permanent betesmark”.

94 Vad gäller arealstödet för ansökningsåren 2009–2011 konstaterar domstolen att kommissionen i den sammanfattande rapport som bifogats det omtvistade beslutet motiverade beslutet att vidta en schablonkorrigering på 25 procent med hänsyn till en rad oegentligheter avseende definitionen och kontrollen av permanent betesmark, vilka sammantagna gjorde att kommissionen kunde dra slutsatsen att det förekom allvarliga brister i genomförandet av det kontrollsystem som skulle säkerställa utgifternas riktighet vilket sannolikt hade gett upphov till mycket stora förluster för Ejflu.

95 I den mån, för det första, schablonkorrigeringen på 25 procent grundades på en rad oegentligheter, varav en dock berodde på en felaktig tolkning av artikel 2 första stycket led 2 i förordning nr 796/2004 och artikel 2 c i förordning nr 1120/2009 och, för det andra, denna felaktiga tolkning kan ha haft inverkan på kommissionens bedömning av andra brister som den konstaterat ska domstolen nu göra en ny helhetsbedömning för att kontrollera om storleken på denna korrigering fortfarande är motiverad.

96 Av detta följer att den talan som Republiken Grekland väckt vid tribunalen ska bifallas såvitt avser den första grunden som åberopats där. Följaktligen ska det omtvistade beslutet upphävas, i den del det innebär att en schablonkorrigering på 25 procent vidtas vad gäller arealstöd avseende ansökningsåren 2009–2011, till följd av brister i definitionen och kontrollen av permanent betesmark.

Rättegångskostnader

97 Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet bifalls och domstolen avgör målet slutligt.

98 Enligt artikel 138.3 i samma rättegångsregler, som med stöd av artikel 184.1 i dessa regler är tillämplig i mål om överklagande, ska vardera parten bära sina rättegångskostnader om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter.

99 Eftersom Republiken Grekland och kommissionen ömsom har tappat målet på en eller flera punkter ska var och en bära sina rättegångskostnader för förfarandet i första instans och i målet om överklagande.

100 Slutligen föreskrivs i artikel 140.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i dessa regler ska tillämpas även i mål om överklagande, att medlemsstater och institutioner som har intervenerat ska bära sina rättegångskostnader.

101 Konungariket Spanien, som har intervenerat i målet om överklagande, ska bära sina egna rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (nionde avdelningen) följande:

1) Punkterna 1 och 2 i tribunalens dom av den 1 februari 2018, Grekland/kommissionen (T-506/15, ej publicerad, EU:T:2018:53), upphävs i den del tribunalen ogillade Republiken Greklands yrkande avseende den schablonkorrigering på 25 procent som vidtagits genom kommissionens genomförandebeslut 2015/1119/EU av den 22 juni 2015 om undantagande från EU-finansiering av vissa betalningar som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och inom ramen för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu), avseende ansökningsåren 2009–2011 till följd av brister i definitionen och kontrollen av permanent betesmark, och i den del tribunalen beslutade om rättegångskostnaderna.

2) Överklagandet ogillas i övrigt.

3) Beslut 2015/1119 upphävs, i den del det innebär att Republiken Grekland åläggs en schablonmässig korrigering på 25 procent vad gäller arealstöd avseende ansökningsåren 2009–2011, till följd av brister i definitionen och kontrollen av permanent betesmark.

4) Republiken Grekland och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader i målet vid tribunalen och i målet om överklagande.

5) Konungariket Spanien ska bära sina rättegångskostnader i målet vid tribunalen och i målet om överklagande.

Underskrifter