Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (femte avdelningen)

den 10 juli 2014*

”EUGFJ — Garantisektionen — EGFJ och EJFLU — Utgifter som undantagits från finansiering — Torkade druvor — Vin — Betalningar som verkställts av Grekland — Finansiell engångskorrigering — Beräkningsmetod — Beskaffenheten av förfarandet för avslutande av räkenskaperna — Samband med utgifter som finansieras av unionen”

I mål T-376/12,

Republiken Grekland, företrädd av I. Chalkias, E. Leftheriotou och S. Papaïoannou, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av D. Triantafyllou och H. Tserepa-Lacombe, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens genomförandebeslut 2012/336/EU av den 22 juni 2012 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 165, s. 83), i den del som beslutet avser Republiken Grekland och sektorn för torkade druvor – beträffande räkenskapsåren 2007, 2008 och 2009 – samt vinsektorn,

meddelar

TRIBUNALEN (femte avdelningen),

sammansatt av ordföranden A. Dittrich samt domarna J. Schwarcz (referent) och V. Tomljenović,

justitiesekreterare: handläggaren S. Spyropoulos,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 9 januari 2014,

följande

* Rättegångsspråk: grekiska.

Dom [1]

[*utelämnas*]

Förfarandet och parternas yrkanden

22 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 21 augusti 2012 väckte Republiken Grekland förevarande talan.

23 Republiken Grekland har yrkat att tribunalen ska:

— ogiltigförklara det angripna beslutet i den del det berör Grekland,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

24 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska:

— ogilla talan,

— förplikta Republiken Grekland att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

[*utelämnas*]

1. 3. *Den korrigering som tillämpats på betalningarna till vinsektorn*

150 Republiken Grekland har åberopat fyra grunder rörande den korrigering som tillämpats på betalningarna till vinsektorn. Enligt den tredje grunden har kommissionen gjort finansiella korrigeringar avseende betalningar som gjorts mer än 24 månader tidigare och därigenom åsidosatt rättssäkerhetsprincipen och inskränkt rätten till försvar och rätten att yttra sig. Den fjärde grunden avser en felaktig bedömning av de faktiska omständigheterna, eftersom regleringen av arealerna gjorts på ett sätt som strider mot artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1493/1999 av den 17 maj 1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin (EGT L 179, s. 1). Den femte grunden avser den omständigheten att korrigeringen och metoden för att beräkna den strider mot förordning nr 1290/2005 och riktlinjerna samt att korrigeringen leder till orimliga resultat. Den sjätte grunden avser en felaktig bedömning av de faktiska omständigheterna med avseende på fastställandet av den sammanlagda reglerade arealen och planteringsrätternas genomsnittsvärde, otillräcklig motivering och åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

Kommissionens inställning vid avslutandet av det administrativa förfarandet

151 Kommissionen har i sitt slutliga ställningstagande av den 12 mars 2012 ålagt Republiken Grekland en engångskorrigering uppgående till 21 336 120 euro, vilket innebar en minskning av det belopp som hade föreslagits i det formella meddelandet av den 26 augusti 2010.

152 Beträffande frågan huruvida det fanns stöd för engångskorrigeringen framgår det av den sammanfattande rapporten att den reglering med stöd av artikel 2.3 a i förordning nr 1493/1999 som de grekiska myndigheterna gjorde av de vinstockar som hade planterats olagligen före den

1 — Nedan återges endast de punkter i denna dom som tribunalen anser bör publiceras.

1 september 1998 inte stämmer överens med regelverket (punkt 7.2.1 i den sammanfattande rapporten). Eftersom det saknas ett fungerande vinodlingsregister har ansökningarna om reglering av olagliga planteringar inte kunnat handläggas på ett sätt som erbjuder nödvändiga garantier för att bedömningen och regleringen är i överensstämmelse med artikel 2.3 a i förordning nr 1493/1999. De grekiska myndigheterna har nämligen inte visat att dessa planteringar motsvarar de arealer som varit föremål för röjning av den producent som gett in ansökan om reglering eller dennes arvingar, att tidigare röjningar inte medfört rätt till bidrag enligt unionslagstiftningen eller enligt nationell lagstiftning och att de planteringsrätter som är förenade med röjningarna inte sålts eller överlåtits av de producenter som gett in ansökan om reglering (punkt 7.2.1 i den sammanfattande rapporten).

153 Beträffande metoden för att beräkna korrigeringen framgår det av den sammanfattande rapporten att kommissionen – med hänsyn bland annat till att det är omöjligt att exakt beräkna den finansiella betydelsen av de konstaterade oegentligheterna – beräknade ett belopp som motsvarar den avgift som föreskrivs i artikel 86.1 och 86.2 i rådets förordning (EG) nr 479/2008 av den 29 april 2008 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin, om ändring av förordningarna (EG) nr 1493/1999, (EG) nr 1782/2003, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 3/2008 samt om upphävande av förordningarna (EEG) nr 2392/86 och (EG) nr 1493/1999 (EUT L 148, s. 1), det vill säga en avgift som är minst dubbelt så stor som det genomsnittliga värdet av motsvarande planteringsrätt i det berörda området (punkt 7.2.3 i den sammanfattande rapporten). Kommissionen ansåg i enlighet med dessa bestämmelser att förfarandet för avslutande av räkenskaperna i vissa fall ersatte den reglering som föreskrivs i artikel 86.1 i förordning nr 497/2008, särskilt beträffande de regleringar som grekiska myndigheter gjort med stöd av artikel 2.3 i förordning nr 1493/1999, vilka kommissionen ansåg strida mot den artikeln (punkt 7.2.3 i den sammanfattande rapporten). Kommissionens uppfattning var att en metod som grundar sig på planteringsrätternas värde var lämplig för att, såsom föreskrivs i artikel 86 i förordning nr 479/2008, beräkna den finansiella korrigering som var motiverad med hänsyn till den ständiga risken för olagliga betalningar till följd av icke-regleringen av arealer som fonderna är utsatta för (punkt 7.2.3 i den sammanfattande rapporten).

154 Tribunalen ska först pröva den femte grunden som avser att korrigeringen och metoden för att beräkna den strider mot artikel 31 i förordning nr 1290/2005 och riktlinjerna samt att den leder till orimliga resultat. Republiken Grekland har ifrågasatt den rättsliga grunden med stöd av vilken den finansiella korrigeringen har fastställts.

Parternas argument

155 Republiken Grekland har hävdat att kommissionen har agerat godtyckligt, omotiverat och i strid med artikel 31 i förordning nr 1290/2005 samt riktlinjerna genom att beräkna korrigeringen med analog tillämpning av artikel 86.1 och 86.2 i förordning nr 497/2008. Kommissionen har rätt att enligt artikel 31 i förordning nr 1290/2005 undanta belopp från unionsfinansiering, men regleringar som inte överensstämmer med artikel 2.3 a i förordning nr 1493/1999 kan inte anses utgöra betalningar som finanseriats av fonderna i strid med unionsreglerna, vilka kan medföra korrigeringar i samband med avslutandet av räkenskaperna. Enligt artikel 31 i förordning nr 1290/2005 får endast en korrigering beräknad enligt en schablonsats tillämpas på betalningar som finansierats av fonderna. En beräkning grundad på en analog tillämpning av artikel 86 i förordning nr 497/2008 är inte föreskriven i någon bestämmelse angående avslutande av räkenskaperna eller i den förordningen.

156 Republiken Grekland har vidare hävdat att korrigeringen varken har samband med underlåtenheten att göra en grundläggande kontroll eller en stödkontroll, med en betalning som finansierats av fonden i strid med unionsreglerna, eller med en skada som orsakats fonden på grund av att en medlemsstat underlåtit att vidta en kontroll. Dessutom tjänar den avgift som föreskrivs i artikel 86 i förordning nr 479/2008 till att täcka kostnaderna för den medlemsstat som är ansvarig för regleringen och kan

inte motsvara en skada som orsakats fonden till följd av att olagliga planteringar reglerats på ett sätt som inte stämmer överens med bestämmelserna i förordning nr 1493/1999. Republiken Grekland har slutligen gjort gällande att korrigeringen är oproportionerlig.

157 Kommissionen har medgett att metoden för att beräkna korrigeringen inte är föreskriven, men har hävdat att förfarandet för avslutandet av räkenskaperna kan, i enlighet med artikel 86.1 andra stycket i förordning nr 479/2008, ersätta icke genomförda förfaranden för att reglera olagliga planteringar. Den avgift som föreskrivs i den artikeln avser inte att täcka medlemsstatens utgifter och administrativa kostnader till följd av att olagliga planteringar har reglerats för sent, utan hänger samman med värdet på planteringsrätten, vilket anges i nämnda artikel.

158 Kommissionen är av den uppfattningen att icke reglerade arealer – på grund av sin olaglighet – ger upphov till utgifter som medför skada för den gemensamma jordbrukspolitiken på grund av den bestående risken för oberättigade utbetalningar från fonderna, vilkas ekonomiska konsekvenser är svåra att med exakthet beräkna. En metod för att beräkna den finansiella korrigeringen vilken grundar sig på planteringsrätternas värde är därför lämplig och är varken godtycklig eller omotiverad. En sådan beräkningsmetod har stöd i förordning nr 497/2008 och schablonbeloppet för att kompensera för fondernas förluster kan hämtas från det värde på planteringsrätter som används för att beräkna regleringsavgiften. Kommissionen har även påpekat att den inte kunde tillämpa sin fasta praxis i fråga om schablonmässiga finansiella korrigeringar och att den endast kunde grunda sig på planteringsrätternas värden, eftersom den inte kände till de stödbelopp som kommer att beviljas i framtiden. Tillämpningen av artikel 86 i förordning nr 497/2008 medförde dessutom den fördelen att de aktuella vinstockarna blev lagliga på samma sätt som om regleringsavgiften hade betalats och vinodlarna kunde därefter komma i åtnjutande av stöd.

Tribunalens bedömning

159 Tribunalen erinrar inledningsvis om de bestämmelser med stöd av vilka kommissionen påförde Republiken Grekland en finansiell engångskorrigering med hänvisning till att den reglering av de vinstockar som hade planterats olagligen före den 1 september 1998, vilken hade gjorts i enlighet med artikel 2.3 a i förordning nr 1493/1999, inte stod i överensstämmelse med lagstiftningen.

160 I artikel 2.2 och 2.3 i förordning nr 1493/1999, i dess lydelse enligt förordning nr 479/2008, föreskrivs följande:

”2. Druvor från arealer

a) som har planterats med vinstockar före den 1 september 1998, och

b) vars produktion, enligt artikel 6.3 eller artikel 7.4 i förordning (EEG) nr 822/87, endast fick avsättas för destillation,

får inte användas för framställning av vin som skall saluföras. Produkter som är framställda av sådana druvor får sättas i omlopp endast för destillation. Dessa produkter får dock inte användas vid framställning av alkohol med en verklig alkoholhalt om 80 volymprocent eller lägre.

3. Om en medlemsstat har sammanställt inventeringen av produktionskapaciteten i enlighet med artikel 16 får den göra undantag från punkt 2. Ett sådant undantag skall beviljas före den 31 juli 2008 och skall innehålla ett tillstånd för berörda arealer att framställa vin som skall saluföras.

Undantaget beviljas

a) om den berörda odlaren tidigare har röjt vinstockar på en motsvarande areal i rena odlingar, utom i de fall då odlaren har erhållit röjningspremie för den berörda arealen i enlighet med gemenskapslagstiftning eller nationell lagstiftning, …

…”

161 I artikel 86.1 och 86.2 i förordning nr 479/2008 föreskrivs följande:

”1. Producenterna ska i tillämpliga fall senast den 31 december 2009 mot en avgift reglera arealer som planterats med vinstockar utan motsvarande planteringsrätt före den 1 september 1998.

Utan att några förfaranden för avslutande av räkenskaperna åsidosätts, ska första stycket inte gälla arealer som reglerats i enlighet med artikel 2.3 i förordning … nr 1493/1999.

2. Den avgift som avses i punkt 1 ska fastställas av medlemsstaterna. Den ska vara minst dubbelt så stor som det genomsnittliga värdet av motsvarande planteringsrätt i det berörda området.”

162 Kommissionen har, såsom framgår av punkt 158 ovan, funnit att den i ett förfarande för avslutande av räkenskaperna hade rätt att påföra en finansiell engångskorrigering som uppgick till samma belopp som den avgift enligt artikel 86.1 i förordning nr 497/2008 som producenterna kunde betala för att reglera de arealer som var planterade med vinstockar, men för vilka någon planteringsrätt inte förelåg.

163 Tribunalen erinrar därefter om den praxis enligt vilken det förfarande för avslutande av räkenskaperna som medlemsstaterna lägger fram med avseende på de utgifter som finansieras av fonder bland annat syftar till att konstatera att utgifterna verkligen skett och att de är lagenliga (se domstolens dom av den 7 februari 1979 i de förenade målen 15/76 och 16/76, Frankrike mot kommissionen, REG 1979, s. 321, punkt 28, av den 11 januari 2001 i mål C-247/98, Grekland mot kommissionen, REG 2001, s. I-1, punkt 13 och av den 19 september 2002 i mål C-377/99, Tyskland mot kommissionen, REG 2002, s. I-7421, punkt 51). Kommissionen är dessutom i förfarandet för kontroll av överensstämmelse skyldig att göra en finansiell korrigering om de utgifter för vilka de ansöks om finansiering inte har gjorts i enlighet med unionsreglerna. En sådan finansiell korrigering syftar till att förhindra att fonderna bär kostnaderna för belopp som inte tjänat till att finansiera ett mål som eftersträvas med den aktuella unionslagstiftningen (domstolens dom av den 11 januari 2001 i det ovannämnda målet Grekland mot kommission, punkt 14, och av den 9 september 2004 i mål C-332/01, Grekland mot kommissionen, C-332/01, REG 2004, s. I-7699, punkt 63).

164 I artikel 31.1 i förordning nr 1290/2005, vilken i väsentliga delar återger innehållet i artikel 7.4 i förordning nr 1258/1999, anges att kommissionen – i samband med kontrollen av överensstämmelse – ska fatta beslut om vilka belopp som ska undantas från unionsfinansiering om den konstaterar att sådana utgifter som avses i artiklarna 3.1 och 4 inte har betalats enligt unionsreglerna. I artiklarna 3.1 och 4 i förordning nr 1290/2005 räknas de utgifter upp, vilka finansieras i delad förvaltning av medlemsstaterna och unionen respektive av EGFJ och EJFLU.

165 Tribunalen påpekar dessutom att kravet på att de utgifter som medlemsstaterna betalar ska vara förenliga med unionslagstiftningen beträffande dels kommissionens befogenheter att besluta i denna fråga och dels återkrav av belopp som betalas av EGFJ lyfts fram i skälen 24 och 26 i förordning nr 1290/2005.

166 Slutligen finns det riktlinjer som omgärdar kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av finansiella korrigeringar. Det framgår av bilaga 2 till riktlinjerna, vilken avser de ekonomiska konsekvenserna i samband med avslutandet av räkenskaperna, att de olika nivåer av schablonmässiga finansiella korrigeringar som föreskrivs i bilagan samtliga avser utgifter som deklarerats av medlemsstaterna.

167 Det följer av punkterna 161–166 ovan att förfarandet för avslutandet av räkenskaperna i artikel 31.1 i förordning nr 1290/2005 och de finansiella korrigeringar som förfarandet medför endast är tillämpligt i det fallet att utgifterna har betalats av medlemsstaterna eller att de har finansierats av EGFJ och EJFLU.

168 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som de argument som anförts till stöd för den femte grunden ska bedömas.

169 Republiken Greklands argumentation utgår från ståndpunkten att den finansiella korrigering som påförts strider mot artikel 31 i förordning nr 1290/2005 och mot riktlinjerna, eftersom den inte avser utgifter som finansierats av fonderna i strid med unionsreglerna.

170 Tribunalen konstaterar att den finansiella engångskorrigering som tillämpats av kommissionen får till följd att Republiken Grekland belastas med ett belopp motsvarande den avgift som enligt artikel 86.1 och 86.2 i förordning nr 479/2008 ska bäras av de producenter som till och med den 31 december 2009 önskar reglera arealer som planterats med vinstockar utan att det funnits någon planteringsrätt.

171 Tribunalen konstater vidare att syftet med avgiften enligt artikel 86 i förordning nr 479/2008 var att göra det möjligt att reglera fält som hade planterats olagligen och som därigenom skulle kunna ge upphov till olagliga utgifter för fonderna. Regleringen skedde genom att berörda vinodlare betalade ett belopp som var minst dubbelt så stort som värdet av den planteringsrätt som motsvarade det reglerade fältet. Det framgår inte av artikel 86 i förordning nr 479/2008 eller av någon annan bestämmelse i den förordningen att avgiften måste bäras av medlemsstaten som en följd av dess underlåtenhet eller dess bristande kontroller av de utgifter som finansieras av fonderna. Kommissionen har tillfrågats, både som en åtgärd för processledning och i samband förhandlingen, och har medgett att den metod för finansiell korrigering som tillämpats i det aktuella fallet inte är föreskriven i någon bestämmelse i förordning nr 479/2008 eller i någon annan unionsrättsakt.

172 Tribunalen konstaterar att den finansiella korrigering som tillämpats i det angripna beslutet inte har tillräckligt samband med någon utgift som finansierats av fonderna, vilken betalats i strid med unionslagstiftningen. Korrigeringen är direkt grundad på en avgift vars syfte är att göra det möjligt att reglera olagliga planteringar av vinstockar och som är föreskriven i artikel 86.1 andra stycket i förordning nr 479/2008. Den artikeln har inte något samband med förfarandet för avslutande av räkenskaperna. En sådan korrigering kan därför inte i enlighet med rättspraxis genomföras inom ramen för ett förfarande för avslutande av räkenskaperna (se punkterna 163–167 ovan).

173 De invändningar som kommissionen har framfört mot Republiken Greklands argumentation påverkar inte denna slutsats.

174 Kommissionen anser för det första att förfarandet för avslutande av räkenskaperna i enlighet med artikel 86.1 andra stycket i förordning nr 479/2008 kan ersätta förfarandet för icke-genomförda regleringar av olagliga planteringar, samtidigt som institutionen har medgett att den använda beräkningsmetoden inte är föreskriven i lagstiftningen. Kommissionen anser att det förbehåll som unionslagstiftaren gjort i den ovannämnda bestämmelsen ska förstås så, att den ger kommissionen möjligheten att i samband med ett förfarande för avslutande av räkenskaperna tillämpa artikel 86.1 första stycket förordning nr 479/2008 och kräva att en medlemsstat betalar avgiften enligt den bestämmelsen, när en producent inte har reglerat sina olagliga planteringar genom att betala avgiften.

175 Tribunalen konstaterar att artikel 86 i förordning nr 479/2008, vilken ingår i kapitel I avseende olagliga planteringar i avdelning V i den förordningen avseende produktionskapacitet, föreskriver att olagliga planteringar som genomförts före den 1 september 1998 ska regleras. Dessa planteringar omfattades tidigare av artikel 2.2 och 2.3 i förordning nr 1493/1999. I artikel 86.1 första stycket i förordning nr 479/2008 föreskrivs att producenterna ska reglera dessa planteringar senast den 31 december 1999

mot betalning av en avgift. I artikel 86.2 andra stycket i samma förordning föreskrivs att, utan att några förfaranden för avslutande av räkenskaperna åsidosätts, ska första stycket inte gälla arealer som reglerats i enlighet med artikel 2.3 i förordning nr 1493/1999. Den artikeln var i enlighet med artikel 122 i förordning nr 479/2008 tillämplig till och med den 31 juli 2008. Artikel 86 i förordning nr 479/2008 trädde i kraft den 1 augusti 2008.

176 Mot denna bakgrund ska artikel 86.1 andra stycket i förordning nr 479/2008 anses ha till syfte att föreskriva bestämmelser beträffande arealer som reglerats med stöd av artikel 2.3 i förordning nr 1493/1999, eftersom det preciseras i den förstnämnda artikeln att varken regleringen eller avgiften enligt artikel 86.1 första stycket ska tillämpas på dessa arealer – på grund av att de redan varit föremål för ett regleringsförfarande enligt tidigare gällande bestämmelser – och eftersom den förstnämnda artikeln förbehåller kommissionen möjligheten att i samband med förfarandet för avslutande av räkenskaperna beakta följderna av ett olagligt genomförande av undantaget enligt artikel 2.3 i förordning nr 1493/1999.

177 Kommissionens tolkning att förfarandet för avslutande av räkenskaperna ersätter förfarandet för regleringen av illegala planteringar enligt artikel 86.1 första stycket i förordning nr 479/2008 kan således inte godtas, eftersom avslutandet av räkenskaperna endast gör det möjligt att beakta följderna av felaktigt genomförda regleringar enligt artikel 2.3 i förordning nr 1493/1999 för de utgifter som finansieras av fonderna (se punkterna 163–167 ovan).

178 Kommissionen har i sitt svar på åtgärderna för processledning även gjort gällande att artikel 86.1 andra stycket i förordning nr 497/2008 gör det möjligt att lösa problemet med regleringsansökningar enligt förordning nr 1493/1999, vilka har avslagits, och frågan om likabehandling mellan redan prövade ansökningar och regleringar enligt förordning nr 479/2008. Tribunalen påpekar angående den första punkten att olagligt planterade vinstockar för vilka Republiken Grekland avslagit regleringsansökningarna med stöd av förordning nr 1493/1999, från och med den 1 augusti 2008 inte omfattas av artikel 86.1 andra stycket i förordning nr 479/2008, utan av artikel 86.1 första stycket i samma förordning, eftersom det inte finns någon bestämmelse som hindrar en producent från att ansöka om reglering mot betalning av den avgift som föreskrivs i nämnda stycke. Beträffande den andra punkten kan det inte godtas att likabehandling medför att producenter, vilkas ansökningar om reglering av olagligt planterade arealer getts in enligt olika regelverk som fastställer olika regleringskriterier, behandlas identiskt. Dessa producenter befinner sig nämligen inte i identiska situationer.

179 Kommissionen har vid förhandlingen gjort gällande att institutionen hade att hantera ett rättsligt vakuum med avseende på hur planteringar som felaktigt reglerats med stöd av artikel 2.3 a i förordning nr 1493/1999 skulle hanteras. Tribunalen finner att detta argument helt saknar stöd i de faktiska omständigheterna, eftersom artikel 86.1 andra stycket i förordning nr 479/2008 just utgör en bestämmelse genom vilken ställningen för dessa planteringar tagits i beaktande med följd att de utgifter som de ger upphov till är uteslutna från finansiering genom fonderna. Kommissionen har för övrigt hänvisat till denna bestämmelse.

180 Kommissionen första invändning kan således inte godtas.

181 Kommissionen är av den uppfattningen att icke reglerade planteringar – på grund av sin olaglighet – ger upphov till utgifter som medför skada för den gemensamma jordbrukspolitiken på grund av den bestående risken för oberättigade utbetalningar från fonderna, vilkas ekonomiska konsekvenser är svåra att med exakthet beräkna. En metod för att beräkna den finansiella korrigeringen vilken grundar sig på planteringsrätternas värde är därför lämplig och är varken godtycklig eller omotiverad. Kommissionen har i huvudsak hävdat att den inte kunde överblicka de utgifter som planteringar som felaktigt reglerats enligt artikel 2.3 i förordning nr 1493/1999 ger upphov till och att den använda metoden var lämplig för att komma till rätta med detta problem.

182 Tribunalen påpekar för det första att kommissionen i sin skrivelse med synpunkter av den 18 februari 2009 angav att den – med stöd av artikel 31 i förordning nr 1290/2005 – kunde föreslå att en del av de utgifter som finansierats av EGFJ skulle undantas från unionsfinansiering. Under detta skede av handläggningen ägnade kommissionen emellertid all sin uppmärksamhet åt problemet med vinstockar som hade planterats olagligen före den 1 september 1998. Kommissionen beskrevs i skrivelsen kortfattat de oegentligheter som den antog hade inträffat under regleringsförfarandet genom undantagen i artikel 2.3 i förordning nr 1493/1999, utan att nämna något ytterligare om kontrollen av de utgifter som olagligt planterade vinstockar ger upphov till och deras möjliga inverkan på unionsfinansieringen.

183 För det andra framgår det av protokollet från det bilaterala sammanträdet den 14 september 2009 att kommissionen hänvisat till ett informationsmöte som påstås ha anordnats i samband med förhandlingarna om en reform av den gemensamma organisationen av vinmarknaden, vilket ledde fram till lydelsen av artikel 86 i förordning nr 479/2008 och under vilket det hade redogjorts för kommissionens tillvägagångssätt. Enligt kommissionen ska det bilaterala sammanträdet ha lett till resultatet att när regleringen, med stöd av artikel 2.3 i förordning nr 1493/1999, av vinstockar som planterats olagligen före den 1 september 1998 inte skett i överensstämmelse med unionsrätten ska den finansiella korrigeringen bestämmas enligt artikel 86 i förordning nr 479/2008. Ett sådant tillvägagångssätt gör det enligt kommissionen möjligt att reglera dessa planteringar ”trots att planteringarnas bristande överensstämmelse haft pågående effekter på vinmarknaden sedan deras olaglighet konstaterats”. Det framgår även av protokollet att kommissionen har medgett att tillämpningen av en återkommande korrigering efter den 31 december 2009 kunde leda till tvångsröjning av olagligt planterade vinstockar och att institutionen sökt nå en överenskommelse med Republiken Grekland om dess tillvägagångssätt i syfte att ”begränsa diskussionen” till bland annat framtagandet av uppgifter om de olagliga planteringarnas omfattning och värdet på de planteringsrätter som ligger till grund för beräkningen av den finansiella korrigeringen.

184 Kommissionen föreslog således vid det bilaterala sammanträdet den 4 juni 2009 ett tillvägagångssätt som den lade fram för Republiken Greklands godkännande. Detta tillvägagångssätt syftade till att ta i beaktande de oegentligheter som ägt rum vid tillämpningen av undantagen i artikel 2.3 i förordning nr 1493/2009 genom att låta Republiken Grekland bära ett belopp som motsvarade den avgift som föreskrivs i artikel 86.1 i förordning nr 479/2008 mot att de olagligt planterade vinstockarna i gengäld reglerades.

185 För det tredje bibehöll kommissionen i det formella meddelandet av den 26 augusti 2010 sin inställning beträffande överträdelsen av förbudet mot plantering av vinstockar utan planteringsrätt och beträffande frågan att tillämpningen, i det aktuella fallet, av artikel 2.3 i förordning nr 1493/1999 inte är i överensstämmelse med unionslagstiftningen. Kommissionen underrättade Republiken Grekland om att den valt att, mot bakgrund av artikel 86.1 i förordning nr 479/2008, föreslå en finansiell engångskorrigering och inte en återkommande finansiell korrigering, trots de pågående effekterna på vinmarknaden. Kommissionen granskade därefter de oegentligheter som avsåg det bristande genomförandet av undantagen i artikel 2.3 i förordning nr 1493/2009. På grund härav avstod kommissionen uttryckligen från att överväga att tillämpa en finansiell korrigering på de utgifter som finansierats av fonderna och som orsakats genom de påtalade oegentligheterna.

186 För det fjärde ansåg kommissionen i den sammanfattande rapporten att – med hänsyn bland annat till att det var omöjligt att exakt beräkna den finansiella betydelsen av de konstaterade oegentligheterna i samband med genomförandet av artikel 2.3 i förordning nr 1493/1999 – var en metod grundad på planteringsrätternas värde lämplig för att beräkna den finansiella korrigeringen med hänvisning till att fonderna ständigt löper risken att göra olagliga utbetalningar på grund av icke-reglerade vinstockar och till att förfarandet för avslutande av räkenskaperna i vissa fall kan ersätta regleringen enligt artikel 86.1 i förordning nr 479/2008 (punkt 7.2.3 i den sammanfattande rapporten).

187 Kommissionen har uppgett att det varit omöjligt för den att exakt beräkna den finansiella effekten av de konstaterade oegentligheterna. Tribunalen konstaterar emellertid att grekiska myndigheter hade tillställt kommissionen uppgifter, vilka gjorde det möjligt att skaffa sig kännedom om de arealer som hade reglerats med tillämpning av artikel 2.3 i förordning nr 1493/1999 för varje berörd prefektur, före det att kommissionen skickade sin skrivelse med synpunkter av den 18 februari 2009. Detta konstaterande sätter kommissionens argumentation i ett annat sammanhang, eftersom kommissionen – motsats till vad den har påstått – på grundval av dessa uppgifter kunde begära att de grekiska myndigheterna för varje prefektur skulle fastställa vilka fält som blivit felaktigt reglerade och det stöd som hade utbetalats enligt den gemensamma organisationen för vinmarknaden för dessa fält eller, i vart fall, det sammanlagda stöd som utbetalats på detta sätt i varje prefektur.

188 Det framgår av övervägandena i punkterna 182–187 ovan att kommissionen under förfarandet för avslutande av räkenskaperna inte sökt uppskatta de utgifter som finansierats av fonderna till följd av de konstaterade oegentligheterna, trots att de finansiella konsekvenserna – i motsats till vad kommissionen har hävdat – inte nödvändigtvis var omöjliga att beräkna.

189 Kommissionens andra invändning kan således inte godtas.

190 Kommissionen har vidare hävdat att en metod för att beräkna den finansiella korrigeringen grundad på planteringsrätternas värde är lämplig, eftersom det schablonbelopp som ska kompensera för fondernas förluster kan hämtas från värdet på de planteringsrätter som använts för att beräkna regleringsavgiften. Kommissionen har även påpekat att den inte kunde tillämpa sin fasta praxis i fråga om finansiella schablonkorrigeringar, eftersom den inte kände till med vilket belopp stöd skulle beviljas i framtiden och därför endast kunde utgå från planteringsrätternas värde.

191 Tribunalen hänvisar för det första till punkterna 182–187 ovan av vilka det framgår att kommissionen inte sökt bestämma värdet på fondernas förluster orsakade av felaktigt reglerade vinstockar enligt artikel 2.3 a i förordning nr 1493/1999, trots att den hade tillgång till uppgifter för att kunna göra detta i samband med förfarandet för avslutande av räkenskaper enligt artikel 31.1 i förordning nr 1290/2005. Argumentet att kommissionen saknade kunskap om nivåerna på det stöd som kan komma att beviljas i framtiden är inte relevant, eftersom det i enlighet med artikel 31.4 a i förordning nr 1290/2005 var möjligt att med utgångspunkt i uppgifter som lämnats av grekiska myndigheter fastställa vilka fält som det felaktigt utgått stöd för under de 24 månader som föregick skrivelsen med synpunkter av den 18 februari 2009. Kommissionen har för övrigt medgett detta vid förhandlingen.

192 Tribunalen preciserar för det andra att kommissionen, om det verkligen var omöjligt för den att exakt fastställa beloppet för det felaktigt utbetalda stödet till följd av felaktigt reglerade vinstockar enligt artikel 2.3 a i förordning nr 1493/1999, hade kunnat tillämpa de finansiella korrigeringar som anges i riktlinjerna och för varje prefektur ta som utgångspunkt det stöd som utbetalas enligt den gemensamma organisationen av vinmarknaden till samtliga producenter och använda sig av en korrigeringsprocent som den ansåg lämplig.

193 Kommissionen tredje invändning kan således inte godtas.

194 Kommissionen har åberopat att tillämpningen av artikel 86 i förordning nr 479/2008 medfört den fördelen att legalisera olagligt planterade vinstockar på samma sätt som om regleringsavgiften hade betalats och att vinodlarna därefter kunde komma i åtnjutande av stöd.

195 Detta argument är rättsligt felaktigt i två hänseenden.

196 Först och främst därför att vid tidpunkten när den finansiella korrigeringen tillämpades, det vill säga dagen för det angripna beslutet den 22 juni 2012, var det inte längre möjligt att med stöd av artikel 86.1 i förordning nr 479/ 2008 reglera olagligt planterade vinstockar. Den sista dagen för att göra detta enligt nämnda bestämmelse var den 31 december 2009, vilket kommissionen medgett vid förhandlingen.

197 Tribunalen påpekar därefter att en reglering enligt artikel 86.1 i förordning nr 479/2008 endast var möjlig om producenten betalade den föreskrivna avgiften till den berörda medlemsstaten. Det finns däremot inte någon bestämmelse i den förordningen som föreskriver en möjlighet att reglera olagligt planterade vinstockar genom att den aktuella medlemsstaten betalar in ett belopp motsvarande avgiften till kommissionen i samband med avslutandet av räkenskaperna. Det förbehåll som anges i artikel 86.1 andra stycket i förordning nr 479/2008 kan inte ges en sådan räckvidd (se punkterna 175–179 ovan).

198 Det kan därför inte lagligen hävdas att en finansiell korrigering bestående i den berörda medlemsstatens betalning till kommissionen efter den 31 december 2009 av ett belopp som motsvarar avgiften enligt artikel 86 i förordning nr 479/2008 innebär att olagligt planterade vinstockar kan regleras, eftersom kommissionen inte visat att en sådan form av reglering är tillåten enligt någon unionsrättsakt.

199 Kommissionens fjärde invändning kan därför inte godtas.

200 Det framgår av punkterna 159–199 ovan att talan ska vinna bifalla såvitt avser den femte grunden. Kommissionen har tillämpat en finansiell korrigering som inte har samband med utgifter som finansierats av fonderna och använt sig av ett tillvägagångsätt som saknar rättslig grund (se punkterna 175–179 ovan) och som strider direkt mot såväl artikel 31 i förordning nr 1290/2005 som artikel 86.1 andra stycket i förordning nr 479/2008 (se punkterna 163–165, 176 och 177 ovan).

201 Det angripna beslutet ska således ogiltigförklaras i den del som det innebär att en finansiell engångskorrigering tillämpas på Republiken Grekland avseende vinsektorn. Talan ska ogillas i övrigt, utan att det finns anledning att pröva den tredje, fjärde och sjätte grunden.

Rättegångskostnader

[*utelämnas*]

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (femte avdelningen)

följande:

1) Kommissionens genomförandebeslut 2012/336/EU av den 22 juni 2012 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) ogiltigförklaras i den del som beslutet innebär att det tillämpas en finansiell engångkorrigering avseende vinsektorn på Republiken Grekland.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Vardera parten ska bära sina rättegångskostnader.

Dittrich Schwarcz Tomljenović

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 10 juli 2014.

Underskrifter