Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Anden Afdeling)

4. september 2015*

»EUGFL — Garantisektionen — EGFL og ELFUL — udgifter udelukket fra finansiering — enkeltbetalingsordning — hovedkontroller — støttekontroller«

I sag T-503/12,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland først ved C. Murrell, derefter ved E. Jenkinson og M. Holt og endelig ved M. Holt, som befuldmægtigede, bistået af D. Wyatt, QC, og barrister V. Wakefield,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved N. Donnelly, P. Rossi og K. Skelly, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

vedrørende en påstand om annullation af Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2012/500/EU af 6. september 2012, om udelukkelse fra EU-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 244, s. 11), for så vidt som denne afgørelse vedrører fire poster i bilaget til afgørelsen vedrørende en fast korrektion på 5%, som blev anvendt på udgifter, der blev afholdt i Nordirland i regnskabsåret 2008, som beløb sig til 277 231,60 og 13 671 588,90 EUR, og regnskabsåret 2009, der beløb sig til 270 398,26 og 15 844 193,29 EUR,

har

RETTEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M.E. Martins Ribeiro (refererende dommer), og dommerne S. Gervasoni og L. Madise,

justitssekretær: fuldmægtig C. Kristensen,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. december 2014,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom

Retsforskrifter

Forordning (EF) nr. 1290/2005

1 De grundlæggende bestemmelser om finansiering af den fælles landbrugspolitik består for så vidt angår udgifter afholdt af medlemsstaterne fra den 16. oktober 2006 og for så vidt angår udgifter afholdt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber fra den 1. januar 2007 af Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21. juni 2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT L 209, s. 1).

2 I henhold til artikel 3, stk. 1, litra c), i forordning nr. 1290/2005 finansierer Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) med delt forvaltning mellem medlemsstaterne og Den Europæiske Union direkte betalinger til landbrugerne, som er fastsat i forbindelse med den fælles landbrugspolitik, der afholdes i overensstemmelse med EU-retten.

3 I henhold til artikel 4 i forordning nr. 1290/2005 finansierer Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) med delt forvaltning mellem medlemsstaterne og Unionen dennes finansielle støtte til programmer for udvikling af landdistrikterne, som gennemføres i overensstemmelse med EU-lovgivningen vedrørende støtten til udvikling af landdistrikterne fra ELFUL.

4 Artikel 31 i forordning nr. 1290/2005 med overskriften »Efterprøvende regnskabsafslutning« bestemmer i stk. 1-3:

»1. Kommissionen træffer beslutning om, hvilke beløb der skal udelukkes fra [EU-]finansiering, hvis den konstaterer, at udgifter som omhandlet i artikel 3, stk. 1, og artikel 4 ikke er afholdt i overensstemmelse med [EU-]reglerne, efter proceduren i artikel 41, stk. 3.

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

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

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

Forordning (EF) nr. 885/2006

5 Procedurebestemmelserne for den efterprøvende regnskabsafslutning er fastsat i artikel 11 i Kommissionens forordning (EF) nr. 885/2006 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EF) nr. 1290/2005 for så vidt angår godkendelse af betalingsorganer og andre organer og regnskabsafslutning for EGFL og ELFUL (EUT L 171, s. 90). Endvidere fastsætter samme forordnings artikel 16 bestemmelserne om forligsproceduren.

Forordning (EF) nr. 1782/2003

6 Inden for rammerne af reformen af den fælles landbrugspolitik vedtog Rådet forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001 (EUT L 270, s. 1). Denne forordning indførte bl.a. en indkomststøtteordning for landbrugere, der er afkoblet fra produktionen. Denne ordning, der i forordningens artikel 1, andet led, er benævnt »enkeltbetalingsordningen«, samler en række direkte betalinger til landbrugere i henhold til forskellige støtteordninger, som indtil da havde været gældende.

7 Enkeltbetalingsordningen er omhandlet i afsnit III i forordning nr. 1782/2003, som i fem kapitler samler forordningens artikel 33-71m.

8 Afsnit III i kapitel 1 i forordning nr. 1782/2003 med overskriften »Almindelige bestemmelser« omfatter bl.a. artikel 36 med overskriften »Betaling«. Denne artikel præciserer bl.a. i stk. 1:

»Støtten under enkeltbetalingsordningen udbetales for betalingsrettigheder som defineret i kapitel 3 med et tilsvarende antal støtteberettigede hektar som defineret i artikel 44, stk. 2.«

9 Afsnit III i kapitel 2 i forordning nr. 1782/2003 indfører bestemmelser vedrørende fastsættelsen af referencebeløbet. Dette beløb beregnes i henhold til forordningens artikel 37, stk. 1, på følgende måde:

»Referencebeløbet er et treårigt gennemsnit af det samlede beløb af de betalinger, landbrugeren har modtaget under de i bilag VI anførte støtteordninger, beregnet og tilpasset ifølge bilag VII, i hvert kalenderår i den i artikel 38 omhandlede referenceperiode.«

10 Referenceperioden er i artikel 38 i forordning nr. 1782/2003 defineret som omfattende kalenderårene 2000, 2001 og 2002.

11 Afsnit III, kapitel 3, i forordning nr. 1782/2003 vedrører betalingsrettigheder. I denne forbindelse bestemmer forordningens artikel 43 med overskriften »Fastlæggelse af betalingsrettigheder« bl.a.:

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

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

[…]«

12 Hvad angår »[a]nvendelse af betalingsrettigheder» bestemmer artikel 44, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 følgende:

»Enhver betalingsrettighed ledsaget af en støtteberettiget hektar giver ret til betaling af det ved betalingsrettigheden fastsatte beløb.«

13 Artikel 44, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003 definerer i den forud for 1. januar 2009 gældende affattelse »støtteberettiget hektar« som »ethvert landbrugsareal på bedriften, der er udlagt som agerjord og permanente græsarealer, undtagen arealer med permanente afgrøder eller skov, eller som anvendes til ikke-landbrugsaktiviteter«. I den affattelse, der finder anvendelse fra den 1. januar 2009, defineres dette begreb som »ethvert landbrugsareal på bedriften undtagen arealer med skov eller arealer, som anvendes til ikke-landbrugsaktiviteter«.

14 Afsnit III i afdeling 1 i kapitel 5 i forordning nr. 1782/2003 gjorde det muligt for medlemsstaterne bl.a. at foretage en regional gennemførelse af enkeltbetalingsordningen. I denne forbindelse fastsætter forordningens artikel 58:

»1. En medlemsstat kan senest den 1. august 2004 beslutte at anvende den i kapitel 1-4 omhandlede enkeltbetalingsordning på regionalt plan på de betingelser, der er fastsat i denne afdeling.

2. Medlemsstaterne definerer regionerne efter objektive kriterier.

Medlemsstater med under tre millioner støtteberettigede hektar kan betragtes som én enkelt region.

3. Medlemsstaten fordeler det i artikel 41 omhandlede loft mellem regionerne på grundlag af objektive kriterier.«

15 Artikel 59 i forordning nr. 1782/2003 fastsætter bestemmelser vedrørende regional gennemførelse af enkeltbetalingsordningen på følgende måde:

»1. I behørigt begrundede tilfælde og efter objektive kriterier kan medlemsstaterne fordele det samlede beløb, som det regionale loft, der fastsættes i henhold til artikel 58, udgør, eller en del heraf, mellem alle de landbrugere, hvis bedrifter er beliggende i den pågældende region, herunder de landbrugere, som ikke opfylder de kriterier for at være støtteberettiget, der omhandles i artikel 33.

2. Hvis det samlede beløb, som det regionale loft udgør, fordeles, skal landbrugerne have rettigheder, hvis enhedsværdi beregnes ved at dividere det regionale loft, der fastsættes i henhold til artikel 58, med antallet af støtteberettigede hektar i den i artikel 44, stk. 2, anvendte betydning, fastlagt på regionalt niveau.

3. Hvis det samlede beløb, som det regionale loft udgør, fordeles delvis, skal landbrugerne have rettigheder, hvis enhedsværdi beregnes ved at dividere den tilsvarende del af det regionale loft, der fastsættes i henhold til artikel 58, med antallet af støtteberettigede hektar i den i artikel 44, stk. 2, anvendte betydning, fastlagt på regionalt niveau.

Hvis landbrugeren også er berettiget til rettigheder, der beregnes på grundlag af den resterende del af det regionale loft, skal den regionale enhedsværdi af hver af landbrugerens rettigheder med undtagelse af udtagningsrettigheder forøges med et beløb svarende til referencebeløbet divideret med antallet af rettigheder i henhold til stk. 4.

Artikel 48 og 49 finder tilsvarende anvendelse.

4. Antallet af rettigheder pr. landbruger skal svare til det antal hektar, han anmelder inden for enkeltbetalingsordningens første anvendelsesår i overensstemmelse med artikel 44, stk. 2, med undtagelse af force majeure og usædvanlige omstændigheder i henhold til artikel 40, stk. 4.«

16 Forordning nr. 1782/2003 blev ophævet og erstattet af Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 378/2007 (EUT L 30, s. 16) med virkning fra den 1. januar 2009.

Forordning (EF) nr. 796/2004

17 Artikel 50 i Kommissionens forordning (EF) nr. 796/2004 af 21. april om gennemførelsesbestemmelser vedrørende krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i forordning nr. 1782/2003 (EUT L 141, s. 18) med overskriften »Beregningsgrundlag for anmeldte arealer« fastsætter bestemmelser vedrørende beregning af støtten.

18 Artikel 51 i forordning nr. 796/2004 indeholder bestemmelse om nedsættelser og udelukkelser i tilfælde af landbrugernes overanmeldelse.

19 Artikel 73 i forordning nr. 796/2004 indfører bestemmelser om tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte beløb.

20 Artikel 73a i forordning nr. 796/2004 vedrører tilbagesøgning af uretmæssigt tildelte rettigheder.

21 Forordning nr. 796/2004 blev ophævet og erstattet af Kommissionens forordning (EF) nr. 1122/2009 af 30. november 2009 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 for så vidt angår krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem inden for rammerne af de ordninger for direkte støtte til landbrugerne, som er omhandlet i nævnte forordning, og om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår krydsoverensstemmelse inden for rammerne af støtteordningen for vin (EUT L 316, s. 65) med virkning fra den 1. januar 2010.

Dokument nr. VI/5330/97

22 Retningslinjerne for anvendelse af finansielle korrektioner er fastlagt i Kommissionens dokument nr. VI/5330/97 af 23. december 1997 med titlen »Retningslinjer for beregning af de finansielle følger ved udarbejdelsen af beslutningen om regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen« (herefter »dok. nr. VI/5330/97«).

23 Bilag 2 til dok. nr. VI/5330/97 vedrørende de finansielle følger i forbindelse med regnskabsafslutningen for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, på grund af mangelfuld kontrol i medlemsstaterne bestemmer i den del, der har overskriften »Indledning«, følgende:

»Når Kommissionen mener, at en særlig betaling vedrører en ansøgning, der er i modstrid med EF-reglerne, er de finansielle følger klare: Medmindre den uretmæssige betaling allerede er afsløret af de nationale kontrolorganer og der er truffet passende foranstaltninger for at afbøde den og inddrive beløbet (jf. bilag 4), afviser Kommissionen, at beløbet finansieres over EF's budget. Når der drages følger af en undersøgelse af en udgift, der omfatter et stort antal sager, beregnes afvisningen, når det er muligt, ved ekstrapolation af resultaterne af en undersøgelse af et repræsentativt udsnit af sager. Den samme ekstrapolationsmetode bør anvendes for alle medlemsstater, inklusive konfidensniveau og tolerance, stratificeret udvælgelse, stikprøvens omfang og evaluering af fejlene inden for stikprøven med hensyn til de samlede finansielle virkninger.

Når en medlemsstat undlader at opfylde EF-forordningerne om kontrol af ansøgningernes lovformelighed, betyder selve undladelsen, at betalingerne er en overtrædelse af EF-reglerne for den pågældende foranstaltning og det generelle krav i artikel 8 i forordning (EØF) nr. 729/70 om, at medlemsstaterne skal afsløre og forebygge uregelmæssigheder. Det indebærer ikke nødvendigvis, at alle betalinger var uretmæssige, men det betyder, at risikoen for uretmæssige betalinger, der konteres EUGFL, øges. Selv om Kommissionen i visse oplagte tilfælde kunne have ret til at afvise alle de

pågældende udgifter, hvis den fastsatte kontrol ikke gennemføres, ville det afviste beløb i en række tilfælde efter al sandsynlighed overstige Fællesskabets finansielle tab. Det finansielle tab skal derfor anslås, når de finansielle korrektioner beregnes.

[…]«

24 Bilag 2 til dok. nr. VI/5330/97 præciserer i den del, der har overskriften »Evaluering på grundlag af risikoen for finansielt tab: faste korrektioner«, følgende:

»Efterhånden som anvendelsen af systemrevision er blevet mere udbredt, har Kommissionens tjenestegrene i stadig højere grad baseret sig på vurderinger af den risiko, som en systemmangel indebærer. Når det faktiske omfang af uretmæssige betalinger og dermed størrelsen af Fællesskabets finansielle tab ikke kan fastlægges, har Kommissionen siden regnskabsafslutningen for regnskabsåret 1990 anvendt faste korrektioner på 2%, 5% eller 10% af de anmeldte udgifter afhængigt af risikoen for tab. Højere korrektionssatser på op til 100% kan besluttes i undtagelsestilfælde. Kommissionens ret til at foretage korrektioner af dette omfang blev bekræftet af EF-Domstolen, når den behandlede søgsmål mod de årlige beslutninger om regnskabsafslutning (f.eks. dom i sag C-50/94).

[…]«

25 Bilag 2 til dok. nr. VI/5330/97 anfører i den del, der har overskriften »Retningslinjer for anvendelse af faste korrektioner«:

»Faste korrektioner kan overvejes, når oplysningerne fra undersøgelsen ikke giver revisoren grundlag for at vurdere tabet ved en ekstrapolation af fastslåede tab, ved statistiske metoder eller ved henvisning til andre verificerbare data, men sætter ham i stand til at konkludere, at medlemsstaten har undladt at foretage passende kontrol af de udbetalte beløbs retmæssighed.

[…] Det sandsynlige tab for Fællesskabet må […] derfor anslås ved en evaluering af den risiko, som kontrolmanglerne har medført, og den kan såvel vedrøre arten eller kvaliteten af den foretagne kontrol som antallet af tilfælde, der blev kontrolleret. Det grundlæggende princip, der eksplicit er udtrykt i den nye artikel 5, stk. 2, litra c), [i forordning nr. 729/90,] er, at korrektionssatsen skal stå i et klart forhold til det sandsynlige tab.

[…]

Når der foretages kontrol, men mangelfuldt, skal manglens alvor vurderes. […] Det forhold, at den måde, som en kontrolprocedure gennemføres på, kan forbedres, er dog ikke i sig selv tilstrækkelig grund til en finansiel korrektion. Der skal foreligge en væsentlig overtrædelse af eksplicitte EF-regler, og overtrædelsen skal udsætte EUGFL for en reel risiko for tab eller uregelmæssighed. En medlemsstats undladelse af at forbedre kontrollen bliver alvorligere, hvis Kommissionen allerede har meddelt den de forbedringer, den anser for væsentlige.

Når en eller flere hovedkontroller ikke foretages eller foretages så dårligt eller så sjældent, at de er ineffektive med hensyn til at fastslå en ansøgnings retmæssighed eller forebygge uregelmæssigheder, er en korrektion på 10% berettiget, da det med rimelighed kan konkluderes, at der var en høj risiko for udbredt tab for EUGFL.

Når alle hovedkontroller foretages, men ikke i det antal og med den hyppighed og den grundighed, der er krævet i forordningerne, er en korrektion på 5% berettiget, da det med rimelighed kan konkluderes, at de ikke giver tilstrækkelig sikkerhed for ansøgningernes retmæssighed, og at risikoen for EUGFL var betydelig.

Når en medlemsstat har foretaget hovedkontrollerne på passende vis, men helt har undladt en eller flere støttekontroller, er en korrektion på 2% berettiget i betragtning af den lavere risiko for EUGFL og overtrædelsens mindre omfang.

En korrektion på 2% er også berettiget, når en medlemsstat har undladt at træffe foranstaltninger for at forbedre hjælpekontroller eller foranstaltninger, der følger af EF-forordningerne, og Kommissionen har meddelt den pågældende medlemsstat især efter artikel 8 i forordning (EF) nr. 1663/95, at det er nødvendigt at træffe dem for at opnå det tilstræbte mål i forordningerne eller for at opnå en rimelig beskyttelse mod svig og uregelmæssigheder eller sikre en passende kontrol af EF-midler.

[…]

Korrektionssatsen skal anvendes på den del af udgiften, hvor risikoen bestod. Når manglen skyldes en medlemsstats undladelse af at indføre et passende kontrolsystem, skal korrektionen foretages for den samlede udgift til den pågældende foranstaltning. Hvor der er grund til at formode, at manglen er begrænset til et amts eller en regions anvendelse af det kontrolsystem, som medlemsstaten har indført, skal korrektionen begrænses til de udgifter, der henhører under nævnte amt eller region. […]

[…]

Når der afsløres flere fejl i det samme system, kumuleres korrektionssatserne ikke, men den alvorligste mangel tages som udtryk for den risiko, som kontrolsystemet udgør som helhed […]«

26 Kommissionen anfører ligeledes i bilag 2 til dok. nr. VI/5330/97 i den del, der har overskriften »Yderligere behandling af faktiske finansielle tab« følgende:

»Medlemsstaten har altid lejlighed til ved yderligere kontrol eller supplerende oplysninger at godtgøre, at manglen ikke var så alvorlig. som det så ud til, eller at den faktiske risiko for tab var mindre end det foreslåede korrektionsbeløb. Disse argumenter skal overvejes omhyggeligt og besvares, før der drages endelige konklusioner om, hvilken korrektionssats der skal anvendes. Hvis objektive oplysninger fra medlemsstaten viser, at det sandsynlige maksimumstab er begrænset til et mindre beløb end den foreslåede korrektion, skal det mindre beløb lægges til grund for korrektionen.«

Sagens baggrund

27 Mellem den 30. juni og den 4. juli 2008 foretog Kommissionens tjenestegrene en undersøgelse i Det Forenede Kongerige vedrørende den korrekte anvendelse af bestemmelserne vedrørende finansiering af udgifter, der er afholdt inden for rammerne af enkeltbetalingsordningen i Nordirland (Det Forenede Kongerige) i 2008 og 2009 for anmeldelsesårene 2007 og 2008 (undersøgelse AA/2008/18).

28 Ved skrivelse af 12. august 2008 (herefter »den første meddelelse af 12. august 2008«), der blev fremsendt i henhold til artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 885/2006, underrettede Kommissionen myndighederne i Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland om resultatet af denne undersøgelse. Denne skrivelse var vedlagt et bilag med overskriften »Bemærkninger og anbefalinger«, som indeholdt undersøgelsens konklusioner.

29 Det fremgår af den første meddelelse af 12. august 2008 bl.a., at Kommissionen var af den opfattelse, at Det Forenede Kongerige ikke fuldstændigt havde iagttaget kravene i EU-regelsættet, og at det var nødvendigt med korrigerende foranstaltninger for at sikre den fremtidige overholdelse af disse krav. Kommissionen anmodede om at få oplysning om allerede trufne samt planlagte korrigerende foranstaltninger og om tidsplanen for deres iværksættelse. Endvidere anførte Kommissionen, at den i henhold til artikel 31 i forordning nr. 1290/2005 kunne udelukke samtlige eller en del af de udgifter,

der var finansieret af EGFL og ELFUL (herefter samlet »fondene«) fra EU-finansiering. Endvidere blev det præciseret, at de afslørede fejl tjente som grundlag for beregningen af finansielle korrektioner for de udgifter, der var afholdt indtil iværksættelsen af de passende korrigerende foranstaltninger.

30 I bemærkningerne og anbefalingerne i bilaget til den første meddelelse af 12. august 2008 påpegede Kommissionen først utilstrækkelighederne ved systemet til identifikation af marker (»LPIS«) og det geografiske informationssystem (GIS) (herefter samlet »LPIS-GIS«), for så vidt som de deri indeholdte oplysninger ikke var tilstrækkeligt præcise til at gøre det muligt at foretage en beviskraftig gennemførelse af den administrative kontrol og kontrol på stedet med henblik på at kontrollere støtteberettigelsen af de anmeldte arealer, dernæst utilstrækkeligheder ved kontrollen på stedet og endelig utilstrækkeligheder ved anvendelsen af sanktioner, ved den retroaktive korrektion af ansøgninger, der ikke var støtteberettigede, ved tilbagesøgningen af uberettigede udbetalinger og ved anvendelsen af nedsættelser på grund af forsætlig manglende overholdelse. Det fremgår endvidere af dette bilag, at disse utilstrækkeligheder allerede var blevet konstateret i forbindelse med en tidligere undersøgelse (undersøgelse AA/2006/07) og havde givet anledning til finansielle korrektioner i henhold til Kommissionens afgørelse 2010/399/EU af 15. juli 2010 om udelukkelse fra EU-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for EUGFL, Garantisektionen, EGFL og ELFUL (EUT L 184, s. 6).

31 Ved skrivelse af 22. december 2008 blev myndighederne i Det Forenede Kongerige af Kommissionen opfordret til at give den oplysninger vedrørende de omtvistede aspekter med henblik på det bilaterale møde, der var fastsat til den 4. februar 2009.

32 Det bilaterale møde mellem Kommissionens tjenestegrene og Det Forenede Kongeriges myndigheder blev afholdt i Bruxelles (Belgien) den 4. februar 2009. Referatet af dette møde blev fremsendt til de pågældende myndigheder den 23. februar 2009.

33 Det fremgår af referatet af det bilaterale møde af 4. februar 2009, at Kommissionen efter dette møde i det væsentlige fastholdt sine konklusioner i den første meddelelse af 12. august 2008. Kommissionen bekræftede således sine konklusioner vedrørende konstateringen af, at der bl.a. forelå en utilstrækkelighed vedrørende oplysningerne i LPIS-GIS, ved kontrollen på stedet samt ved anvendelse af sanktionerne, ved den retroaktive korrektion af de ansøgninger, der ikke var støtteberettigede, ved tilbagesøgningen af de uberettigede udbetalinger og ved anvendelsen af nedsættelser på grund af forsætlig manglende overholdelse. Kommissionen anførte endvidere, at disse utilstrækkeligheder påvirkede hoved- og støttekontrollerne i henhold til dok. nr. VI/5330/97, og henledte opmærksomheden hos Det Forenede Kongeriges myndigheder på den omstændighed, at disse havde mulighed for at godtgøre, at den økonomiske risiko var mindre end de faste korrektioner, der kunne anvendes i henhold til dette dokument.

34 Ved skrivelse af 30. april 2009 og ved e-mails af 28. maj og 20. november 2009 fremsatte Det Forenede Kongeriges myndigheder deres bemærkninger til referatet og indgav yderligere oplysninger til Kommissionen.

35 Ved skrivelse af 4. januar 2010 tilstillede Kommissionen Det Forenede Kongerige en formel meddelelse i henhold til artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 885/2006, hvori den fastholdt sit standpunkt for så vidt angår de ovennævnte utilstrækkeligheder, der påvirkede de udgifter, der blev afholdt i 2008 og 2009 for anmeldelsesårene 2007 og 2008. Hvad angår de økonomiske virkninger foreslog Kommissionen, efter at have forkastet den af Det Forenede Kongeriges beregning af den økonomiske risiko, nogle faste korrektioner i henhold til dok. nr. VI/5330/97. I denne forbindelse konstaterede den for det første bl.a., at de påpegede utilstrækkeligheder ved LPIS-GIS påvirkede hovedkontrollens funktion i henhold til samme dokument, således at de begrundede en fast korrektion på 5% anvendt på de udgifter, der blev afholdt i 2008 og 2009, for det andet utilstrækkeligheder ved kontrollen på stedet, der ligeledes påvirkede hovedkontrollens funktion, som var af en karakter, der begrundede en fast korrektion på 5%, og for det tredje vedrørende de påpegede utilstrækkeligheder med hensyn til anvendelsen af

sanktionerne, tilbagesøgningen af de uberettigede udbetalinger og den forsætlige manglende overholdelse, der udgjorde en utilstrækkeliged ved støttekontrollen i henhold til dok. nr. VI/5330/97, var en fast korrektion på 2% berettiget, idet det blev præciseret, at disse to sidstnævnte korrektioner blev anset for at være blevet absorberet af den første korrektion.

36 Kommissionen foreslog således at udelukke et beløb på 17 587 901,48 EUR for udgifter afholdt i 2008 og et beløb på 16 936 447,44 EUR for udgifter afholdt i 2009 fra EU-finansiering.

37 Ved skrivelse af 18. februar 2010 fremsatte Det Forenede Kongeriges myndigheder en forligsanmodning i henhold til artikel 16 i forordning nr. 885/2006 og anfægtede den faste korrektion på 5%, som Kommissionen havde foreslået.

38 Den 22. juni 2010 fremlagde forligsorganet sin endelige rapport. Forligsorganet fastslog i denne rapport bl.a., at det ikke havde været muligt for det at forlige de respektive synspunkter fra Kommissionen og Det Forenede Kongerige.

39 Ved skrivelse af 27. oktober 2011 fremsendte Kommissionen sine endelige konklusioner (herefter »den endelige holdning«) til Det Forenede Kongeriges myndigheder. Det fremgår af denne skrivelse, at Kommissionen i det væsentlige fastholdt sin holdning som sammenfattet i præmis 35 og 36 ovenfor vedrørende de anførte utilstrækkeligheder og planlagte finansielle korrektioner.

40 Den 1. juni 2012 fremsendte Kommissionen til det Forenede Kongerige en sammenfattende rapport vedrørende resultaterne af undersøgelse AA/2008/18.

41 Det er på denne baggrund, at Kommissionen den 6. september 2012 vedtog gennemførelsesafgørelse 2012/500/EU om udelukkelse fra EU-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for EUGFL, Garantisektionen, EGFL og ELFUL, herunder de udgifter, som Det Forenede Kongerige afholdt i Nordirland i 2008 og 2009, og som er omhandlet i denne sag.

Retsforhandlinger og parternes påstande

42 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 16. november 2012 har Det Forenede Kongerige anlagt nærværende søgsmål.

43 Ved skrivelse indgivet til Rettens Justitskontor den 19. juli 2013 har Det Forenede Kongerige anmodet om, at denne sag bliver forenet med sag T-245/13, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, med henblik på den mundtlige forhandling og dommen. Kommissionen har fremsat skriftlige bemærkninger vedrørende denne anmodning ved skrivelse indgivet til Rettens Justitskontor den 29. juli 2013.

44 Som følge af en ændring af sammensætningen af Rettens afdelinger blev den refererende dommer tilknyttet Anden Afdeling, hvortil denne sag følgelig er blevet henvist.

45 På forslag fra den refererende dommer besluttede Retten (Anden Afdeling) at indlede den mundtlige forhandling og anmodede i forbindelse med foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, jf. artikel 64 i Rettens procesreglement af 2. maj 1991, Kommissionen om at indlevere et dokument og stillede den et skriftligt spørgsmål. Kommissionen efterkom disse anmodninger inden for den fastsatte frist.

46 Parterne afgav indlæg og besvarede Rettens mundtlige spørgsmål under retsmødet den 2. december 2014.

47 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres, for så vidt som den vedrører fire poster i bilaget til afgørelsen vedrørende en fast korrektion på 5% anvendt på udgifter, der blev afholdt i Nordirland i regnskabsåret 2008 (der beløber sig til 277 231,60 og 13 671 588,90 EUR) og 2009 (der beløber sig til 270 398,26 og 15 844 193,29 EUR).

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

48 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

49 Til støtte for sit annullationssøgsmål har Det Forenede Kongerige fremsat to anbringender i det væsentlige om for det første retlige og faktiske fejl vedrørende fastlæggelsen af omfanget af det reelle tab for fondene og for det andet retlige og faktiske fejl, som påvirkede Kommissionens konklusion med hensyn til utilstrækkeligheden af støttekontrollerne.

Det første anbringende om retlige og faktiske fejl vedrørende fastlæggelsen af omfanget af fondenes reelle tab

50 Inden for rammerne af det første anbringende har Det Forenede Kongerige foreholdt Kommissionen at have begået retlige og faktiske fejl med hensyn til omfanget af tabsrisikoen for fondene ved at have anvendt en fast korrektion på 5% for utilstrækkeligheden ved hovedkontrollerne af alle de udgifter, der blev afholdt i 2008 og 2009 i Nordirland. Det Forenede Kongerige har i det væsentlige gjort gældende, at idet den finansielle korrektion kun blev anvendt på de udgifter, der var udsat for en risiko, kunne den ikke være højere end en korrektion på 1,88%.

51 Kommissionen har bestridt Det Forenede Kongeriges argumenter.

52 Indledningsvis bemærkes for det første, at fondene kun finansierer interventioner, der foretages efter EU-rettens regler inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget (jf. i denne retning dom af 9.1.2003, Grækenland mod Kommissionen, C-157/00, Sml., EU:C:2003:5, præmis 15 og den deri nævnte retspraksis, af 24.2.2005, Grækenland mod Kommissionen, C-300/02, Sml., EU:C:2005:103, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis, og af 4.9.2009, Østrig mod Kommissionen, T-368/05, EU:T:2009:305, præmis 70).

53 I denne forbindelse følger det af fast retspraksis, at mens det påhviler Kommissionen at bevise, at der foreligger en tilsidesættelse af EU-retlige bestemmelser, påhviler det i givet fald medlemsstaten, når denne tilsidesættelse er fastslået, at godtgøre, at Kommissionen har begået en fejl med hensyn til de økonomiske virkninger af tilsidesættelsen (jf. i denne retning dom af 24.4.2008, Belgien mod Kommissionen, C-418/06 P, Sml., EU:C:2008:247, præmis 135, og dom Østrig mod Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, EU:T:2009:305, præmis 181).

54 Forvaltningen af finansieringen gennem fondene påhviler nemlig i første række de nationale myndigheder, som skal påse, at de EU-retlige regler nøje overholdes. Kun medlemsstaten er nemlig i stand til at fremskaffe og klart fastlægge de oplysninger, der er nødvendige for udarbejdelsen af fondenes regnskaber, mens Kommissionen ikke er tilstrækkelig nær på forholdene til at indhente de

oplysninger fra de erhvervsdrivende, som den har brug for (jf. i denne retning dom af 7.10.2004, Spanien mod Kommissionen, C-153/01, Sml., EU:C:2004:589, præmis 133 og den deri nævnte retspraksis, og dom Østrig mod Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, EU:T:2009:305, præmis 182 og den deri nævnte retspraksis).

55 For så vidt angår den anvendte korrektionstype skal det påpeges, at det i lyset af dok. nr. VI/5330/97 er muligt for Kommissionen at anvende en fast korrektion, når det ikke er muligt præcist at fastslå det af Unionen lidte tab (jf. dom af 18.9.2003, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, C-346/00, Sml., EU:C:2003:474, præmis 53, samt domme Belgien mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor, EU:C:2008:247, præmis 136, og Østrig mod Kommissionen, nævnt i præmis 152 ovenfor, EU:T:2009:305, præmis 183). I denne forbindelse skal det tilføjes, at selv om dok. nr. VI/5330/97 blev udstedt af Kommissionen i relation til EUGFL og, som det anføres i overskriften, indeholder retningslinjer for beregning af de finansielle følger ved udarbejdelsen af beslutningen om regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen, er der intet, der forbyder Kommissionen ligeledes at anvende dette dokument ved udøvelsen af de kompetencer, som artikel 31, stk. 1, i forordning nr. 1290/2005 giver den i forhold til regnskabsafslutningen for fondene (jf. i denne retning dom af 17.5.2013, Bulgarien mod Kommissionen, T-335/11, EU:T:2013:262, præmis 86), hvilket Det Forenede Kongerige i øvrigt ikke har bestridt.

56 I denne forbindelse skal det endvidere bemærkes, at i henhold til dok. nr. VI/5330/97 når alle hovedkontroller foretages, men bl.a. ikke med den grundighed, der er krævet i forordningerne, er en fast korrektion på 5% berettiget (dom af 24.2.2005, Nederlandene mod Kommissionen, C-318/02, EU:C:2005:104, præmis 38), da det med rimelighed kan konkluderes, at disse kontroller ikke giver tilstrækkelig sikkerhed for ansøgningernes retmæssighed, og at risikoen for fondene er betydelig (dom af 12.7.2011, Slovenien mod Kommissionen, T-197/09, EU:T:2011:348, præmis 81).

57 Det fremgår ligeledes af dok. nr. VI/5330/97, at korrektionssatsen skal anvendes på den del af udgifterne, hvor risikoen bestod. Når manglen skyldes en medlemsstats undladelse af at indføre et passende kontrolsystem, skal korrektionen som følge af korrektionens faste karakter foretages for den samlede udgift, der henhører under den pågældende foranstaltning (jf. i denne retning dom af 28.3.2007, Spanien mod Kommissionen, T-220/04, EU:T:2007:97, præmis 106, og dom Slovenien mod Kommissionen, nævnt i præmis 56 ovenfor, EU:T:2011:348, præmis 82). Ifølge samme dokument skal korrektionen, hvor der er grund til at formode, at manglen er begrænset til et amts eller en regions anvendelse af det kontrolsystem, som medlemsstaten har indført, begrænses til de udgifter, der henhører under nævnte amt eller region.

58 For det andet skal der – henset til de argumenter, som Det Forenede Kongerige har fremført – foretages en præcisering af metoden for fordeling af de betalingsrettigheder, der blev anvendt i 2005 af Det Forenede Kongerige med henblik på gennemførelse af den enkeltbetalingsordning, om blev indført ved forordning nr. 1782/2003.

59 I denne henseende fremgår det af sagsakterne, at Det Forenede Kongerige valgte en regional gennemførelse af enkeltbetalingsordningen i henhold til bestemmelserne i afsnit III, kapitel 5, i forordning nr. 1782/2003.

60 Betalingsrettighederne blev i Nordirland fastsat på grundlag af en model kaldet »statisk hybrid«. I denne model er hver enkelt betalingsrettighed sammensat af et »historisk« element (herefter »det historiske element«) og af et »fast« element, knyttet til arealet (herefter »det faste element«), og værdien af disse elementer svarer til betalingsrettighedens enhedsværdi. For det første og med henblik på at fastlægge værdien af det historiske element divideres et referencebeløb, der fastsættes på grundlag af betalingerne til landbrugerne i referenceperioden (2000-2002), med antallet af støtteberettigede hektar, som landbrugerne har anmeldt, og dette antal udgør således antallet af tildelte betalingsrettigheder. Det følger heraf, at selv om beløbet for de historiske elementer udgør et fast beløb, der er fastlagt på grundlag af de betalinger, som er foretaget i løbet af referenceperioden, er

enhedsværdien af hvert historisk element afhængigt af antallet af tildelte rettigheder i 2005 og således af antallet af støtteberettigede hektar, der blev anmeldt dette år. For det andet udgør det faste element en konstant værdi, i det foreliggende tilfælde 78,33 EUR.

61 Det er i lyset af disse bemærkninger og præciseringer, at velbegrundetheden af dette anbringende først skal undersøges.

62 I det foreliggende tilfælde fremgår det særligt af skrivelsen af 4. januar 2010 i den endelige holdning og af den sammenfattende rapport, at Kommissionen anvendte en fast korrektion på 5% på alle afholdte udgifter for anmeldelsesårene 2007 og 2008 i Nordirland. Kommissionen begrundede anvendelsen af denne korrektion med mangler, der påvirkede hovedkontrollen, nemlig de påpegede mangler med hensyn til LPIS-GIS. Kommissionen anvendte en korrektionssats på 5% efter at have forkastet den beregning af den økonomiske risiko, som Det Forenede Kongerige fremlagde, og idet den fandt, at en fast korrektion gjorde det muligt at foretage en bedre vurdering af denne risiko i henhold til dok. nr. VI/5330/97. Kommissionen anvendte denne sats på alle de udgifter, der blev afholdt i Nordirland.

63 I denne forbindelse skal det for det første bemærkes, at det er ubestridt, at det Forenede Kongerige hverken har bestridt, at der foreligger utilstrækkeligheder ved LPIS-GIS, som påvirkede kontrollen med støtteberettigelsen af de anmeldte arealer i Nordirland, således som påpeget af Kommissionen, eller kvalifikationen af LPIS-GIS som en hovedkontrol i henhold til den definition, der er givet i dok. nr. VI/5330/97.

64 Det skal imidlertid, således som det fremgår af dok. nr. VI/5330/97, der er nævnt i præmis 56 ovenfor, bemærkes, at Kommissionen kan anvende en fast korrektion på 5%, når der foreligger en mangelfuld hovedkontrol, og den ikke er i stand til at fastlægge det faktiske omfang af de uretmæssige betalinger.

65 Endvidere bestrider Det Forenede Kongerige, således som det fremgår af dets skriftlige indlæg, og som det præciserede under retsmødet som svar på et af Retten stillet spørgsmål, inden for rammerne af dette anbringende på ingen måde hensigtsmæssigheden af en fast korrektion på 5% på manglerne ved LPIS-GIS. Dette anbringende tilsigter nemlig udelukkende at anfægte anvendelsen af denne faste korrektion på 5% på de samlede udgifter, der blev afholdt i Nordirland i den omhandlede periode, hvilket blev tilført retsbogen.

66 For det andet skal det bemærkes, at når en mangelfuld hovedkontrol, således som det er tilfældet i denne sag, uden at dette er blevet bestridt af Det Forenede Kongerige, påvirker kontrollen med berettigelsen af den finansielle støtte til arealet, er Kommissionen berettiget til at anvende en fast korrektion på samtlige foretagne betalinger, som potentielt kan påvirkes af utilstrækkeligheden af den pågældende hovedkontrol.

67 For det første, og således som Kommissionen med rette har gjort gældende, fremgår det af artikel 36, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, at støtten under enkeltbetalingsordningen udbetales for betalingsrettigheder med et tilsvarende antal støtteberettigede hektar. Tilsvarende giver enhver betalingsrettighed ledsaget af en støtteberettiget hektar i henhold til forordningens artikel 44, stk. 1, ret til betaling af det ved betalingsrettigheden fastsatte beløb. Følgelig svarer det støttebeløb, der tildeles i henhold til enkeltbetalingsordningen, til enhedsværdien af aktiverede betalingsrettigheder, dvs. med støtteberettigede hektar. Det følger heraf, at en fejl med hensyn til fastlæggelsen af støtteberettigede arealer under alle omstændigheder påvirker støttebeløbet. Følgelig kan en uregelmæssighed ved LPIS-GIS, der påvirker kontrollen med støtteberettigelsen af anmeldte arealer, potentielt påvirke enhver foretaget betaling.

68 Det følger heraf, at det i det foreliggende tilfælde var de samlede betalinger, der blev foretaget i 2008 og 2009 i Nordirland i henhold til enkeltbetalingsordningen, der udgjorde en risiko for fondene.

69 Som fremført i præmis 57 ovenfor følger det imidlertid af dok. nr. VI/5330/97, at korrektionssatsen skal anvendes på den del af udgifterne, hvor risikoen bestod, og denne part svarer i det foreliggende tilfælde, således som det fremgår af præmis 68 ovenfor, til samtlige afholdte udgifter i 2008 og 2009 i Nordirland.

70 For det andet og under alle omstændigheder er det i dok. nr. VI/5330/97 ligeledes fastsat, at når manglen skyldes en medlemsstats undladelse af at indføre et passende kontrolsystem, skal korrektionen anvendes på samtlige udgifter, som denne kontrolordning gjaldt for (jf. præmis 57 ovenfor), dvs. i det foreliggende tilfælde samtlige afholdte udgifter i Nordirland i 2008 og 2009.

71 Det skal derfor lægges til grund, at det var med rette, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse anvendte en fast korrektion på 5% på alle de udgifter, der blev afholdt i 2008 og 2009 i Nordirland.

72 Endvidere er anvendelsen af en fast korrektion på 5% på alle de udgifter, der blev afholdt i 2008 og 2009 i Nordirland, så meget desto mere relevant, når henses til vigtigheden af regelmæssighed for så vidt angår LPIS-GIS. Identifikationen af landbrugsparceller og kontrollen med arealers støtteberettigelse udgør nemlig et nøgleelement i den korrekte anvendelse af en ordning, der er knyttet til arealet. Utilstrækkeligheder ved LPIS-GIS, såsom i det foreliggende tilfælde, ikke-tilstrækkelig præcision med hensyn til de deri indeholdte oplysninger, som påvirkede gennemførelsen af den administrative kontrol, og den kontrol på stedet, der blev foretaget med henblik efterprøve støtteberettigelsen af de anmeldte arealer, indebærer i sig selv en betydelig risiko for tab for EU-budgettet (jf. i denne retning analogt dom Grækenland mod Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, EU:C:2005:103, præmis 97).

73 Konklusionen i præmis 71 ovenfor kan ikke drages i tvivl af Det Forenede Kongeriges argumenter. Disse argumenter kan inddeles i tre grupper.

74 Det Forenede Kongerige har først i det væsentlige gjort gældende, at der alene skal anvendes en fast korrektion på 5% på den del af de udgifter, der blev afholdt i løbet af den omhandlede periode i Nordirland, som ifølge denne medlemsstat blev påvirket af uregelmæssighederne, således at den reelle maksimale økonomiske risiko var på 1,88%. Det Forenede Kongerige har i denne forbindelse gjort gældende, at 80% af de fejl, der blev begået i anmeldelsesårene 2007 og 2008, var en følge af fejl, der blev begået i forbindelse med tildelingen og den oprindelige beregning af betalingsrettigheder for støtteberettigede arealer. Af denne grund skal der i det væsentlige for så vidt angår de 80% af udgifterne, der blev afholdt i Nordirland i den omhandlede periode som følge af metoden for beregning af disse betalingsrettigheder, som består af et historisk element og et fast element, tages hensyn til den omstændighed, at kun dette sidstnævnte element og ikke betalingen i sin helhed påvirkes af risikoen for fondene. Det faste element udgjorde imidlertid kun omkring 22% af de samlede betalinger, der blev foretaget i Nordirland.

75 Denne argumentation fra Det Forenede Kongerige er med hensyn til de betalinger, der blev foretaget i den omhandlede periode i Nordirland, i det væsentlige en ekstrapolering af betragtningerne vedrørende betalingsrettighedernes enhedsværdi.

76 Selv om det antages, at det skal lægges til grund, at en af de to komponenter, nemlig det faste element af betalingsrettigheden, således som fastlagt i relation til modellen statisk hybrid, og således som det Forenede Kongerige har påstået, påvirkes af fejlene vedrørende fastlæggelsen af de støtteberettigede arealer, såfremt disse fejl vedrører 2005, er denne betragtning ikke af en karakter, der kan afkræfte den betragtning, der blev fremført i præmis 67 og 68 ovenfor, om, at hver enkelt foretaget betaling potentielt påvirkes af de mangler ved LPIS-GIS, som blev påpeget af Kommissionen.

77 Som det nemlig fremgår af præmis 67 ovenfor, påvirker en fejl med hensyn til et støtteberettiget areal, for så vidt som støttebeløbet udgøres af enhedsværdien af de aktiverede betalingsrettigheder, under alle omstændigheder støttebeløbet.

78 Endvidere, og således som det fremgår af præmis 56, 57 og 66-70 ovenfor, er Kommissionen i tilfælde af forsømmelse, der påvirker en hovedkontrol, berettiget til at anvende en fast korrektion på 5% på alle de udgifter, der er undergivet kontrolforanstaltninger, uden at det er fornødent med henblik på anvendelse af en sådan fast korrektion at foretage en sondring i forhold til betragtningerne om fastlæggelsen af betalingsrettighedernes enhedsværdi.

79 Dernæst har Det Forenede Kongerige såvel i sine skriftlige indlæg som under retsmødet som svar på et spørgsmål fra Retten bemærket, at argumentet inden for rammerne af dette anbringende om, at den maksimale reelle risiko var på 1,88% af de samlede relevante udgifter, følger af anvendelsen af bestemmelserne i artikel 51, 73 og 73a i forordning nr. 796/2004 som fortolket af det inden for rammerne af det andet anbringende. Eftersom de to anbringender, der er fremsat til støtte for denne påstand, er tæt forbundne, skal der på dette anbringendes trin tages hensyn til de betragtninger, der er fremført til de pågældende bestemmelser inden for rammerne af det andet anbringende. Ifølge denne medlemsstat skal den reelle risiko nemlig forstås således, at den består af de uberettigede udbetalinger og af de sanktioner, der finder anvendelse i tilfælde af overanmeldelse.

80 Uden at det er fornødent på dette trin at foretage en undersøgelse af bestemmelserne i artikel 51, 73 og 73a i forordning nr. 796/2004, skal det præciseres, at Det Forenede Kongeriges argumenter, der inden for rammerne af det andet anbringende er gjort gældende vedrørende de pågældende bestemmelser, angår metoden for beregning af uberettigede betalinger og sanktioner for overanmeldelser, der finder anvendelse i tilfælde af konstatering af fejl for så vidt angår støtteberettigede arealer i 2005, og som efterfølgende blev gentaget. Det Forenede Kongerige tilsigter i det væsentlige at godtgøre, at den beregningsmetode, som Kommissionen anvendte, er fejlagtig.

81 Først, og for så vidt som Det Forenede Kongerige i sammenhæng med de argumenter, der er sammenfattet i præmis 79 ovenfor, har gjort gældende, at den beregningsmetode, som Kommissionen anvendte, havde en betydelig indvirkning på det maksimale sandsynlige niveau for økonomisk tab for fondene, således at Kommissionen dels i alvorlig grad overvurderede tabets omfang, skal det bemærkes, at disse argumenter imidlertid vedrører støttekontroller, som Kommissionen har anset for utilstrækkelige i forbindelse med den administrative procedure. Det følger heraf, således som Kommissionen gjorde gældende under retsmødet, at manglerne ved LPIS-GIS, som er den hovedkontrol, der gav anledning til den finansielle korrektion på 5%, er forskellige fra dem, der blev konstateret for så vidt angår støttekontrollerne, og som er omhandlet inden for rammerne af det andet anbringende.

82 Dels er det ubestridt, at for så vidt angår utilstrækkelighederne ved LPIS-GIS har Kommissionen på ingen måde støttet den sats for den faste korrektion på 5%, der følger direkte af retningslinjerne i dok. nr. VI/5330/97 på nogen som helst vurdering af det samlede beløb af de uberettigede betalinger eller sanktioner i tilfælde af overanmeldelse. Med andre ord har Kommissionens fastsættelse af satsen for den faste korrektion på 2% intet at gøre med parternes tvist inden for rammerne af det andet anbringende vedrørende metoden for beregning af de uberettigede betalinger og sanktionerne.

83 Selv om det antages, at metoden for beregning af disse sidstnævnte, fastsat af Kommissionen, således som Det Forenede Kongerige har gjort gældende, er behæftet med fejl, er sådanne fejl derfor under alle omstændigheder uden indvirkning på den sats for den faste korrektion på 5%, der blev anvendt af Kommissionen på de mangler, der påvirkede LPIS-GIS.

84 Dernæst, selv om det antages, at Det Forenede Kongerige med de argumenter, der er sammenfattet i præmis 79 ovenfor, tilsigter at gøre gældende, at Kommissionen skulle have foretaget en vurdering af den reelle risiko snarere end at anvende en fast korrektion, eftersom den reelle risiko for fondene kunne fastsættes til en sats, der ikke kunne overstige 1,88%, eller at Det Forenede Kongerige ønsker at fremlægge en vurdering af den reelle risiko for Retten, skal det bemærkes, at denne argumentation, selv

uden at det er fornødent at udtale sig om, hvorvidt og under hvilke omstændigheder en medlemsstat gyldigt kan fremlægge en sådan risikovurdering under retssagen med henblik på at anfægte anvendelsen og omfanget af en sådan fast korrektion, ikke kan tiltrædes.

85 I denne forbindelse skal det for det første bemærkes, at Kommissionen under den administrative procedure ikke rådede over nogen pålidelig analyse af den reelle økonomiske risiko, som fondene udsatte sig for, som følge af de mangler, der blev påpeget i Nordirland i anmeldelsesårene 2007 og 2008, således at den, som den i øvrigt præciserede i sine skriftlige indlæg, ikke var i stand til at vurdere den risiko, som fondene reelt var udsat for.

86 I denne forbindelse fremgår det af sagsakterne og navnlig af den formelle meddelelse, at Kommissionen forkastede en analyse af den økonomiske risiko, som blev fremlagt af Det Forenede Kongerige under den administrative procedure, med den begrundelse, at denne ikke var tilstrækkelig, hvilket Det Forenede Kongerige på ingen måde har anfægtet.

87 Dernæst har Det Forenede Kongerige ikke i forbindelse med denne sag påberåbt sig nogen pålidelig analyse af den økonomiske risiko, der var blevet fremlagt under den administrative procedure.

88 Endelig, for så vidt som Det Forenede Kongerige har henvist til den rapport om vurdering af risikoen for enkeltbetalingsordningen i Nordirland for anmeldelsesåret 2009, som den fremlagde for Kommissionen, og som Kommissionen i forbindelse med den administrative procedure, der førte til vedtagelsen af gennemførelsesafgørelse af 26. februar 2013 om udelukkelse fra EU-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for EUGFL, Garantisektionen, EGFL og ELFUL (EUT L 67, s. 20), accepterede, bemærkes, at den risikovurdering, der var indeholdt i denne rapport, er støttet på en model, der blev fremlagt for anmeldelsesåret 2009. Det følger heraf, at selv om denne rapport indeholder en definition af den økonomiske risiko, som Kommissionen havde accepteret, er denne definition samt vurderingen af den økonomiske risiko kun relevante for anmeldelsesåret 2009. Derimod kan vurderingen af den økonomiske risiko for 2009 ikke anses for at udgøre en vurdering af den økonomiske risiko, som fondene var udsat for i anmeldelsesårene 2007 og 2008.

89 For det andet skal det bemærkes, at de argumenter, som Det Forenede Kongerige har fremført til støtte for det første og det andet anbringende, selv læst samlet, ikke er af en karakter, der kan godtgøre, at den maksimale reelle risiko, som fondene var udsat for, ikke kunne overstige en sats på 1,88%.

90 For det første er denne sats nemlig fastsat af Det Forenede Kongerige inden for rammerne af dette anbringende på grundlag af den sats for den faste korrektion, som Kommissionen anvendte på den del af udgifterne, som denne medlemsstat anser for at være udsat for en risiko. Med andre ord er denne sats for en påstået maksimal reel risiko støttet på en fast sats, der anvendes på et reduceret beregningsgrundlag på grundlag af argumenter, der allerede er blevet forkastet. En sådan beregning kan imidlertid ikke fastlægge en reel risiko, når den er baseret på en fast sats.

91 For det andet har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at denne sats på 1,88%, som beregnet på basis af en fast korrektion inden for rammerne af det første anbringende, følger af anvendelsen – i henhold til den fortolkning, som Det Forenede Kongerige fremførte inden for rammerne af det andet anbringende – af bestemmelserne i artikel 51, 73 og 73a i forordning nr. 796/2004. Det Forenede Kongerige har på ingen måde godtgjort, at den angivne sats på 1,88% rent faktisk svarede til de tab, som fondene reelt led som følge af de af Kommissionen konstaterede utilstrækkeligheder, og heller ikke engang, at den sats på 5%, der blev anvendt af sidstnævnte, rent faktisk var udtryk for en overvurdering af den reelle risiko. Selv hvis det antages, at Det Forenede Kongerige på tidspunktet for retssagen kunne fremlægge en vurdering af den reelle risiko, skal det nemlig konstateres, at denne medlemsstat ikke har leveret nogen talmæssig analyse, der gør det muligt for Retten at efterprøve, om den økonomiske risiko i henhold til den metode for den beregning af overbetaling og sanktioner, der finder anvendelse i tilfælde af overanmeldelse, som denne medlemsstat er fortaler for, og som af

denne sidstnævnte er defineret som de uberettigede udbetalinger og de anvendelige sanktioner, ikke kunne overstige en maksimal sats på 1,88% af de samlede omhandlede udgifter eller var mindre end den sats på 5%, som Kommissionen anvendte.

92 Det skal derfor lægges til grund, at disse argumenter, selv hvis det antages, at Det Forenede Kongeriges argumenter vedrørende bestemmelserne i artikel 51, 73 og 73a i forordning nr. 796/2004 er berettigede, ikke er af en karakter, der, som det kræves i henhold til den retspraksis, der er nævnt ovenfor i præmis 53, kan godtgøre, at Kommissionen begik en fejl for så vidt angår de økonomiske konsekvenser, der skal drages af de mangler, der påvirker LPIS-GIS.

93 Det følger ligeledes heraf, at selv såfremt det antages, at Det Forenede Kongerige har ret i, at det i 80% af tilfældene alene var det faste element af hver betalingsrettighed, der kunne medføre en risiko for tab for fondene, og at dets metode for beregning af overbetaling og af de sanktioner, der finder anvendelse i tilfælde af overanmeldelse var korrekt, kunne det faktiske omfang af uretmæssige betalinger ikke af denne grund fastlægges med tilstrækkelig præcision, således at Kommissionen med rette kunne pålægge en fast korrektion på 5% på alle de udgifter, der blev afholdt og var undergivet den mangelfulde kontrolforanstaltning i henhold til dok. nr. VI/5330/97 (jf. i denne retning analogt dom af 25.7.2006, Belgien mod Kommissionen, T-221/04, EU:T:2006:223, præmis 91 og 92).

94 For det tredje har Det Forenede Kongerige under retsmødet gjort gældende, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde kunne have anvendt en procentsats for den faste korrektion på 2%, henset til den omstændighed, at den økonomiske risiko var mindre.

95 Det bemærkes i denne forbindelse, at det fremgår af artikel 44, stk. 1, litra c), sammenholdt med artikel 48, stk. 2, i procesreglementet af 2. maj 1991, at stævningen skal indeholde en angivelse af søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene, og at der ikke under sagens behandling må fremsættes nye anbringender, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne. Imidlertid skal et anbringende, der udgør en uddybning af et anbringende, der tidligere er fremsat direkte eller indirekte i stævningen, og som har en nær sammenhæng med dette, antages til realitetsbehandling (kendelse af 13.11.2001, Dürbeck mod Kommissionen, C-430/00 P, Sml., EU:C:2001:607, præmis 17, og dom af 11.7.2013, Ziegler mod Kommissionen, C-439/11 P, Sml., EU:C:2013:513, præmis 46). Det samme gælder ved analogi i tilfælde af et faktisk anbringende, der er gjort gældende til støtte for et retligt anbringende (dom af 21.3.2002, Joynson mod Kommissionen, T-231/99, Sml., EU:T:2002:84, præmis 156, og af 12.12.2012, Novácke chemické závody mod Kommissionen, T-352/09, Sml., EU:T:2012:673, præmis 168; jf. ligeledes i denne retning kendelse af 24.9.2009, Alcon mod KHIM, C-481/08 P, EU:C:2009:579, præmis 17).

96 I det foreliggende tilfælde kan det klagepunkt, der blev rejst for første gang under retsmødet, om, at Kommissionen kunne have anvendt en fast korrektionssats på 2%, imidlertid for det første ikke støttes på de argumenter, som Det Forenede Kongerige har fremført i sine skriftlige indlæg. Det Forenede Kongerige tager nemlig inden for rammerne af dette anbringende i sine skriftlige indlæg, og som det ankerkendte under retsmødet, nemlig udgangspunkt i, at en fast korrektion på 5% i princippet er passende i tilfælde af forsømmelser, der påvirker en hovedkontrol, ifølge medlemsstaten imidlertid med forbehold for denne sats anvendelse på den del af udgifter, der har indebåret en risiko for fondene (jf. præmis 65 ovenfor). Klagepunktet om, at Kommissionen kunne have anvendt en fast korrektion på 2%, rejser imidlertid indirekte tvivl om dette udgangspunkt, således at dette klagepunkt ikke kan anses for en uddybning af det første anbringende, som Det Forenede Kongerige fremsatte.

97 For det andet skal det bemærkes, at Det Forenede Kongerige ikke har gjort nye retlige eller faktiske omstændigheder gældende, der kan begrunde denne forsinkede påberåbelse af klagepunktet.

98 Følgelig skal klagepunktet om, at Kommissionen kunne have anvendt en fast korrektion på 2% for mangler, der påvirkede hovedkontrollerne, afvises.

99 For det andet og under alle omstændigheder er dette klagepunkt ligeledes ugrundet. I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at bemærke, at der i henhold til dok. nr. VI/5330/97 dels anvendes en fast korrektion på 2%, når en medlemsstat har foretaget hovedkontrollerne på passende vis, men helt har undladt en eller flere støttekontroller i betragtning af den lavere risiko for EUGFL og overtrædelsens mindre omfang (dom Belgien mod Kommissionen, præmis 93 ovenfor, EU:T:2006:223, præmis 82). Dels fremgår det af dok. nr. VI/5330/97, at Kommissionen, når der foreligger mangler ved en hovedkontrol, kan anvende en fast korrektion på 5% (jf. præmis 56 og 64 ovenfor), som den med rette gjorde i det foreliggende tilfælde.

100 På baggrund af det forudgående må det første anbringende forkastes.

Det andet anbringende om retlige og faktiske fejl med hensyn til utilstrækkeligheder ved støttekontrollerne

101 Med det andet annullationsanbringende vedrørende retlige og faktiske fejl med hensyn til konstateringen af, at der foreligger mangler ved støttekontrollerne, har Det Forenede Kongerige anfægtet den faste korrektion på 2%. Dette anbringende kan inddeleles i fem klagepunkter, som vedrører for det første den fornyede retrospektive vurdering af værdien af betalingsrettighederne, for det andet en hensyntagen i forbindelse med den nye beregning af betalingsrettighederne af arealafvigelser, der påvirkede præmier »for dyr«, for det tredje tilbagesøgning af uretmæssige udbetalinger, for det fjerde nedsættelser og udelukkelser i tilfælde af overanmeldelse af arealer og for det femte forsætlig overanmeldelse.

102 Kommissionen er principalt af den opfattelse, at dette anbringende er irrelevant, og har subsidiært gjort gældende, at det under alle omstændigheder er ugrundet.

103 Der skal først foretages en undersøgelse af det andet anbringendes relevans.

104 I denne forbindelse bemærkes, at det følger af bilag 2 til dok. nr. VI/5330/97, at når en ordning indeholder adskillige mangler, er de faste korrektionssatser ikke kumulative, idet den alvorligste mangel anses for indikativ for de risici, som kontrolordningen i sin helhed medfører (dom af 15.12.2011, Luxembourg mod Kommissionen, T-232/08, EU:T:2011:751, præmis 72, og af 16.9.2013, Polen mod Kommissionen, T-486/09, EU:T:2013:465, præmis 147).

105 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at Kommissionen har påvist utilstrækkeligheder, der påvirkede for det første LPIS-GIS, for det andet kontrollen på stedet og for det tredje anvendelsen af reglerne vedrørende sanktioner, tilbagesøgning af de uberettigede betalinger og forsætlig manglende overholdelse. Kommissionen anførte, at de to første utilstrækkeligheder vedrørende hovedkontroller krævede finansielle korrektioner på 5%, mens den sidste utilstrækkelighed vedrørende støttekontroller kun begrundede en finansiel korrektion på 2%. I henhold til bestemmelsen om, at faste korrektionssatser ikke er kumulative, anvendte Kommissionen en finansiel korrektion på 5% for mangler ved LPIS-GIS, idet den præciserede, at de øvrige påpegede mangler var omfattet af denne korrektion.

106 Det følger heraf, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse ikke specifikt anvendte en finansiel korrektion for utilstrækkelighederne vedrørende anvendelsen af sanktionerne, tilbagesøgningen af de uretmæssige udbetalinger og den forsætlige manglende overholdelse.

107 Eftersom Det Forenede Kongerige ikke, således som det fremgår af undersøgelsen af det første anbringende, har godtgjort, at anvendelsen af en fast korrektion på 5% for manglerne ved LPIS-GIS var behæftet med fejl, må det andet anbringende forkastes som irrelevant (jf. i denne retning dom af

27.10.2005, Grækenland mod Kommissionen, C-175/03, EU:C:2005:643, præmis 65, samt domme Luxembourg mod Kommissionen, nævnt i præmis 104 ovenfor, EU:T:2011:751, præmis 75 og 76, og Polen mod Kommissionen, nævnt i præmis 104 ovenfor, EU:T:2013:465, præmis 146 og 157).

108 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af Det Forenede Kongeriges argumenter, hvorefter dette anbringende i det væsentlige ikke tilsigter at anfægte den faste korrektion på 2%, men korrektionen på 5%, som blev anvendt på utilstrækkelighederne vedrørende LPIS-GIS. Ifølge denne medlemsstat afhænger rigtigheden af den påstand, der blev fremsat inden for rammerne af det første anbringende, hvorefter den maksimale risiko, som fondene var udsat for, var på 1,88%, af anvendelsen af bestemmelserne om den retrospektive fornyede beregning af betalingsrettighederne, af tilbagesøgningen af overbetalingerne og af sanktionerne, der er omhandlet i det første, det tredje og det fjerde klagepunkt, der blev rejst til støtte for nærværende anbringende.

109 I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at bemærke, ud over den omstændighed, at Det Forenede Kongerige i sine skriftlige indlæg har rettet sit anbringende både mod den finansielle korrektion på 5%, som Kommissionen anvendte, og mod den korrektion på 2%, som Kommissionen fandt var omfattet af denne førstnævnte, således at genstanden for dette anbringende ikke er fuldstændigt klart, at det allerede er anført i præmis 81-83 ovenfor, at den faste korrektion på 5% blev anvendt på grundlag af betragtninger, der ikke havde noget at gøre med metoden for beregning af de for store udbetalinger og de sanktioner, der fandt anvendelse i tilfælde af overanmeldelser, eller i givet fald efter en retrospektiv fornyet vurdering af betalingsrettighederne. Det følger heraf, at argumenterne vedrørende denne sidstnævnte metode er irrelevante med henblik på at anfægte den faste korrektion på 5%.

110 Under alle omstændigheder fremgår det af præmis 85-93 ovenfor, at selv om de anses for begrundede, er disse argumenter ikke af en karakter, der kan godtgøre, at det maksimale niveau for de reelle tab lidt af fondene ikke må overstige 1,88% af de udgifter, som blev afholdt i 2008 og 2009 i henhold til enkeltbetalingsordningen i Nordirland.

111 Det følger heraf, at det andet anbringende skal forkastes.

112 Det følger af alle de ovenstående betragtninger, at Kommissionen bør frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

113 I henhold til artikel 134, stk. 1, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Det Forenede Kongerige har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Anden Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

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

Martins Ribeiro Gervasoni Madise

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. september 2015.

Underskrifter