Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (andra avdelningen)

den 4 september 2015 *

”EUGFJ — Garantisektionen — EGFJ och EJFLU — Utgifter som undantagits från finansiering — Systemet med samlat gårdsstöd — Grundläggande kontroller — Stödkontroller”

I mål T-503/12,

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, inledningsvis företrätt av C. Murrell, därefter av E. Jenkinson och M. Holt och slutligen av M. Holt, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av D. Wyatt, QC, och V. Wakefield, barrister,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av N. Donnelly, P. Rossi och K. Skelly, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens genomförandebeslut 2012/500/EU av den 6 september 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 244, s. 11), såvitt avser fyra budgetposter i bilagan angående en schablonkorrigering om 5 procent tillämpad på betalningar som verkställts i Nordirland under räkenskapsåret 2008, uppgående till 277 231,60 euro respektive 13 671 588,90 euro och under räkenskapsåret 2009, uppgående till 270 398,26 euro respektive 15 844 193,29 euro,

meddelar

TRIBUNALEN (andra avdelningen),

sammansatt av ordföranden M. E. Martins Ribeiro (referent), samt domarna S. Gervasoni och L. Madise,

justitiesekreterare: handläggaren C. Kristensen,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 2 december 2014,

följande

* Rättegångsspråk engelska.

Dom

Tillämpliga bestämmelser

Förordning (EG) nr 1290/2005

1 De grundläggande bestämmelserna angående finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken utgörs, vad avser de utbetalningar som verkställts av medlemsstaterna från och med den 16 oktober 2006 och de betalningar som verkställts av Europeiska gemenskapernas kommission från och med den 1 januari 2007, av rådets förordning (EG) nr 1290/2005 av den 21 juni 2005 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 209, s. 1).

2 Enligt artikel 3.1 c i förordning nr 1290/2005 ska Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) genom delad förvaltning av Europeiska unionen och medlemsstaterna i enlighet med unionsrätten finansiera direktstöd till jordbrukare inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

3 Enligt artikel 4 i nr 1290/2005 ska EJFLU genom delad förvaltning av unionen tillsammans med medlemsstaterna finansiera unionens ekonomiska bidrag till program för landsbygdsutveckling som genomförs enligt unionslagstiftningen om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling EJFLU.

4 Artikel 31 i förordning nr 1290/2005 har rubriken ”Kontroll av överensstämmelse”. I punkterna 1-3 i denna artikel föreskrivs följande:

”1. Kommissionen skall enligt det förfarande som avses i artikel 41.3 fatta beslut om vilka belopp som skall undantas från [unions]finansiering om den konstaterar att sådana utgifter som avses i artikel 3.1 och artikel 4 inte har betalats enligt [unions]reglerna.

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

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

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

Förordning (EG) nr 885/2006

5 De närmare föreskrifterna angående förfarandet för kontroll av överensstämmelse fastställs i artikel 11 i kommissionens förordning (EG) nr 885/2006 av den 21 juni 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1290/2005 när det gäller godkännande av utbetalningsställen och andra organ och avslutande av räkenskaperna för EGFJ och EJFLU (EUT L 171, s. 90). Vidare finns föreskrifter för förlikningsförfarandet i artikel 16 i förordning nr 885/2006.

Förordning (EG) nr 1782/2003

6 Inom ramen för reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken antog rådet förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001 (EUT L 270, s. 1). Genom denna förordning inrättades bland annat ett system för inkomststöd för jordbrukare som är frikopplat från produktionen. Detta system, vilket i artikel 1 andra strecksatsen i förordningen benämns ”systemet med samlat gårdsstöd”, kombinerar flera olika tidigare befintliga direktstöd som betalas ut till jordbrukare.

7 Systemet med samlat gårdsstöd behandlas i avdelning III i förordning nr 1782/2003 i fem kapitel som omfattar artiklarna 33-71 punkterna 1-4.

8 Avdelning III kapitel 1 i förordning nr 1782/2003 om ”Allmänna bestämmelser” innehåller bland annat artikel 36 med rubriken ”Utbetalningar”. Artikel 36.1 har följande lydelse:

”Stöd enligt systemet med samlat gårdsstöd skall betalas ut för stödrättigheter enligt definitionen i kapitel 3, åtföljda av ett lika stort antal stödberättigande hektar enligt definitionen i artikel 44.2.”

9 I avdelning III kapitel 2 i förordning nr 1782/2003 finns bestämmelser om fastställande av ett referensbelopp. Detta belopp beräknas i enlighet med artikel 37.1 i förordningen som har följande lydelse:

”Referensbeloppet skall vara genomsnittet under tre år av de sammanlagda belopp som beviljats en jordbrukare enligt de stödsystem som anges i bilaga VI, beräknat och justerat i enlighet med bilaga VII, för varje kalenderår av den referensperiod som anges i artikel 38.”

10 Enligt artikel 38 i förordning nr 1782/2003 ska referensperioden omfatta kalenderåren 2000, 2001 och 2002.

11 Avdelning III, kapitel 3 i förordning nr 1782/2003 rör stödrättigheter. Artikel 43 i förordningen med rubriken ”Fastställande av stödrättigheter” har följande lydelse:

”1. … [E]n jordbrukare [skall] erhålla en stödrättighet per hektar, som beräknas genom att referensbeloppet divideras med det treåriga genomsnittet av antalet hektar som under referensperioden gav rätt till de direktstöd som förtecknas i bilaga VI.

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

…”

12 Vad gäller ”[a]nvändning av stödrättigheter” framgår följande av artikel 44.1 i förordning nr 1782/2003.

”En stödrättighet som åtföljs av ett stödberättigande hektar skall ge rätt till utbetalning av det belopp som fastställs genom stödrättigheten.”

13 I artikel 44.2 i förordning nr 1782/2003 definieras begreppet ”stödberättigande hektar” i dess lydelse före den 1 januari 2009 som ”alla jordbruksarealer inom jordbruksföretaget som upptas av åkermark och permanent betesmark, utom arealer beväxta med permanenta grödor, som är skogbeväxta eller

används för annat än jordbruksverksamhet”. I den lydelse om är tillämplig från och med den 1 januari 2009 definieras begreppet som ”alla jordbruksarealer inom jordbruksföretaget, utom arealer som är skogbeväxta eller används för annat än jordbruksverksamhet”.

14 Avdelning III kapitel 5 avsnitt 1 i förordning nr 1782/2003 gjorde det möjligt för medlemsstaterna att välja ett regionalt genomförande av systemet med samlat gårdsstöd. Artikel 58 i förordningen har följande lydelse.

”1. En medlemsstat får senast den 1 augusti 2004 besluta att tillämpa systemet med samlat gårdsstöd enligt kapitlen 1–4 på regional nivå enligt villkoren i detta avsnitt.

2. Medlemsstaten skall fastställa regionerna enligt objektiva kriterier.

Medlemsstater med mindre än tre miljoner stödberättigande hektar får anses som en enda region.

3. Medlemsstaterna skall dela upp det tak som anges i artikel 41 mellan regionerna i enlighet med objektiva kriterier.”

15 I artikel 59 i förordning nr 1782/2003 fastställs reglerna om regionalisering av systemet med samlat gårdsstöd enligt följande:

”1. En medlemsstat får i välgrundade fall och i överensstämmelse med objektiva kriterier dela upp det totala beloppet inom det regionala tak som fastställs enligt artikel 58 eller en del av beloppet mellan samtliga jordbrukare vars företag är belägna i den berörda regionen, inklusive de företag som inte uppfyller det stödkriterium som avses i artikel 33.

2. Vid en sådan uppdelning av det totala beloppet inom det regionala taket skall jordbrukarna erhålla stödrättigheter vars enhetsvärde beräknas genom att man dividerar det regionala tak som fastställs enligt artikel 58 med antalet stödberättigande hektar, enligt artikel 44.2, fastställt på regional nivå.

3. Vid partiell uppdelning av det totala beloppet inom det regionala taket skall jordbrukarna erhålla stödrättigheter vilkas enhetsvärde beräknas genom att man dividerar motsvarande del inom det regionala tak som fastställs enligt artikel 58 med antalet stödberättigande hektar, enligt artikel 44.2, fastställt på regional nivå.

Om jordbrukaren även har rätt att erhålla stödrättigheter som beräknas på den återstående delen inom det regionala taket, skall det regionala enhetsvärdet för var och en av hans stödrättigheter med undantag av arealuttagsrättigheten som överförs ökas med ett belopp som motsvarar referensbeloppet dividerat med antalet stödrättigheter som fastställs enligt punkt 4.

Artiklarna 48 och 49 ska gälla i tillämpliga delar.

4. Antalet stödrättigheter per jordbrukare skall vara lika stort som det antal hektar som han deklarerar enligt artikel 44.2 första året systemet med samlat gårdsstöd tillämpas utom i fall av force majeure och exceptionella omständigheter enligt artikel 40.4.”

16 Förordning nr 1782/2003 har upphävts och ersatts av rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 (EGT L 30, s. 16), med verkan från den 1 januari 2009.

Förordning (EG) nr 796/2004

17 I artikel 50 i kommissionens förordning (EG) nr 796/2004 av den 21 april 2004 om närmare föreskrifter för tillämpningen av de tvärvillkor, den modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem som föreskrivs i förordning nr 1782/2003 (EUT L 141, s. 18), med rubriken ”Beräkningsgrund för deklarerade arealer” anges följande regler för beräkning av jordbruksstöd.

18 I artikel 51 i förordning nr 796/2004 föreskrivs att minskning och uteslutning ska tillämpas när jordbrukare har deklarerat för höga arealer.

19 I artikel 73 i förordning nr 796/2004 fastställs de regler som ska tillämpas vid återkrävande av felaktig utbetalning.

20 Artikel 73a i förordning nr 796/2004 gäller återvinning av felaktigt tilldelade stödrättigheter.

21 Förordning nr 796/2004 har upphävts och ersatts av kommissionens förordning (EG) nr 1122/2009 av den 30 november 2009 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 73/2009 vad gäller tvärvillkor, modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem inom de system för direktstöd till jordbrukare som införs genom den förordningen och om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 när det gäller tvärvillkoren för stöd inom vinsektorn (EUT L 316, s. 65) med verkan från och med den 1 januari 2010.

Dokument nr VI/5330/97

22 Det har fastställts riktlinjer för tillämpning av finansiella korrigeringar i kommissionens dokument nr VI/5330/97 av den 23 december 1997, med rubriken ”Riktlinjer för utvärdering av budgetkonsekvenserna i samband med granskningen av och beslutet att godkänna räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ” (nedan kallat dokument nr VI/5330/97).

23 Bilaga 2 till dokument nr VI/5330/97 rör de ekonomiska konsekvenserna för godkännandet av räkenskaperna för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) av brister i kontroller utförda av medlemsstaterna. I bilagan föreskrivs följande under rubriken ”Inledning”:

”Om kommissionen finner att en särskild betalning uppenbart gäller ersättningsanspråk som inte motsvarar gemenskapsbestämmelserna är de finansiella följderna lika uppenbara: om den oriktiga utbetalningen inte redan har upptäckts av de nationella kontrollorganen och lämpliga åtgärder för korrigering och indrivning redan har vidtagits (se bilaga 4) skall kommissionen besluta att anspråket inte skall omfattas av gemenskapens finansiering. Om följderna beräknas på grundval av granskning av ett stort antal utbetalningshandlingar skall [den summa för vilken ersättning nekas] när så är möjligt beräknas genom extrapolering [av] resultaten av kontroller utförda på ett representativt urval utbetalningshandlingar. Samma metod för extrapolering bör gälla alla medlemsstater och hänsyn skall tas till tillförlitlighetsnivån och felmarginalen, [urvalsstrukturen], stickprovsomfånget och utvärderingen av hur fel bland stickproven kan påverka de totala finansiella följderna.

Om en medlemsstat brister i sin kontroll av att fordringarna uppfyller gemenskapsbestämmelserna innebär denna brist som sådan att utbetalningarna är oförenliga med de gemenskapsbestämmelser som skall tillämpas på de berörda åtgärderna och de allmänna kraven på medlemsstaterna att upptäcka och hindra oegentligheter enligt artikel 8 i förordning nr 729/70. Det innebär inte nödvändigtvis att alla utbetalningar som skett har varit överträdelser, men det betyder att risken för att oriktiga betalningar debiteras [EUGFJ] har ökat. Även om kommissionen i vissa extrema fall kan vara berättigad att vägra all finansiering av berörda utgifter om de kontroller som föreskrivs i en

förordning inte har genomförts, skulle i ett [antal fall summan för vilken finansiering nekas] med största sannolikhet överstiga den finansiella förlusten för gemenskapen. Därför bör en uppskattning av den finansiella förlusten göras vid bedömningen av finansiella korrigeringar.

…”

24 I bilaga 2 till dokument nr VI/5330/97 anges följande under rubriken ”Utvärdering på grundval av risk för finansiell förlust: schablonmässiga korrigeringar”:

”Då systemrevisionsmetoden kommit att användas mer allmänt, har kommissionens enheter mer och mer börjat använda sig av bedömningar av den risk ett systems brister medför. [När] det verkliga antalet oriktiga betalningar och därmed summan av [gemenskapens] finansiella förluster inte kan fastställas, [tillämpar] kommissionen sedan granskningen för att avsluta 1990 års räkenskaper schablonmässiga korrigeringar på 2 procent, 5 procent eller 10 procent av de deklarerade utgifterna beroende på hur omfattande risken för förlust är. Högre korrigeringssatser på upp till 100 procent kan fastslås i undantagsfall. Kommissionens rätt att tillämpa korrigeringar av denna typ har bekräftats genom domstolens avgörande i [mål angående talan mot årliga beslut om avslut av räkenskaperna] (se bl.a. dom i mål C-50/94).

…”

25 I bilaga 2 till dokument nr VI/5330/97 föreskrivs följande under rubriken ”Riktlinjer för tillämpningen av schablonmässiga korrigeringar”:

”Schablonmässiga korrigeringar kan användas då den information som undersökningen ger inte gör det möjligt för [kontrollanten] att bedöma förlusten genom extrapolering av de fastställda förlusterna, med statistiska medel eller genom hänvisning till andra tillförlitliga uppgifter, men som ändå gör det möjligt för [kontrollanten] att dra slutsatsen att medlemsstaten inte på ett tillbörligt sätt har kontrollerat att de utbetalda ersättningsanspråken har varit riktiga.

… Den sannolika förlusten för gemenskapsfonderna måste … uppskattas genom en värdering av den risk de utsattes för genom bristerna i kontrollen, vilken kan härröra från såväl arten eller kvaliteten på de genomförda kontrollerna som från antalet faktiskt genomförda kontroller. Den grundläggande principen, som uttryckligen anges i den nya artikel 5.2 c [i förordning nr 729/90], är att korrigeringssatsen måste stå i tydlig relation till den sannolika förlusten.

…

Om kontroller utförs, men på ett bristfälligt sätt, måste omfattningen av bristen utvärderas … Det faktum att det sätt på vilket ett kontrollförfarande fungerar, kan förbättras, är emellertid i sig inte en tillräcklig orsak till finansiella korrigeringar. Det måste finnas en allvarlig brist i iakttagelsen av uttryckliga gemenskapsregler och bristen måste utsätta [Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ)] för en verklig risk för förlust. … En medlemsstats oförmåga att utföra felfria kontroller är allvarligare om kommissionen tidigare har underrättat medlemsstaten om de förbättringar som behövs.

Om en eller flera grundläggande kontroller inte tillämpas eller tillämpas så bristfälligt ... att man med deras hjälp inte kan bedöma om ett ersättningsanspråk är berättigat, eller [inte] kan hindra oegentligheter är en korrigering på 10 procent berättigad eftersom [det rimligen kan antas] att risken varit stor för en omfattande förlust för [EUGFJ].

Om alla grundläggande kontroller har utförts, men bristen gäller att det antal, den frekvens eller den utsträckning som föreskrivs i förordningarna inte har uppfyllts är en korrigering på 5 procent berättigad, eftersom [det rimligen] kan antas att dessa inte ger den förväntade garantin för att utgiften är [korrekt] och att risken för förlust för [EUGFJ] varit ansenlig.

Om en medlemsstat på ett lämpligt sätt har utfört de grundläggande kontrollerna men helt har underlåtit att utföra en eller flera stödkontroller, är en korrigering på 2 procent berättigad mot bakgrund av den låga risken för förlust för [EUGFJ] och mot bakgrund av att överträdelsen är mindre allvarlig.

En korrigering på 2 procent är också berättigad om en medlemsstat inte har vidtagit åtgärder för att förbättra tillämpningen av stödkontroller eller åtgärder som följer av gemenskapens förordningar, trots att kommissionen har meddelat den berörda medlemsstaten att den skall tillämpa dessa åtgärder, särskilt enligt artikel 8 i förordning nr 1663/95, för att uppnå det syfte som anges i förordningarna, för att uppnå en lämplig nivå av skydd mot bedrägeri och oegentligheter eller för att säkerställa adekvat kontroll av gemenskapens medel.

…

Korrigeringssatsen bör tillämpas på den del av utgiften som orsakat risken. Om bristen beror på att medlemsstaten inte har antagit ett lämpligt kontrollsystem, bör korrigeringen tillämpas på alla utgifter [på vilka kontrollsystemet borde ha tillämpats]. Om det finns orsak att anta att bristen är begränsad till en regions tillämpning av kontrollsystemet som har antagits av medlemsstaten, bör korrigeringen begränsas till den utgift som kontrolleras av denna region …

Om flera oegentligheter upptäcks i samma system, är de schablonmässiga korrigeringarna inte kumulativa, eftersom den allvarligaste bristen uppfattas som indikation på de risker som har upptäckts av kontrollsystemet i sin helhet …”

26 Kommissionen har också gjort följande uttalande i bilaga 2 till dokument nr VI/5330/97 i inledningen ”Ytterligare synpunkter på de verkliga finansiella förlusterna”

”En medlemsstat har alltid möjlighet att genom ytterligare underlag eller ytterligare information påvisa att bristen inte var så allvarlig som den föreföll eller att risken för verklig förlust var lägre än summan av de föreslagna korrigeringarna. Dessa argument bör övervägas noggrant och besvaras innan slutgiltiga slutsatser dras om vilken korrigeringssats som skall tillämpas. Om en medlemsstat lägger fram objektiva faktorer som påvisar att högsta sannolika förlust är begränsad till ett belopp som är lägre än den föreslagna korrigeringen, bör det lägsta beloppet följas.”

Bakgrund till tvisten

27 Under perioden den 30 juni-4 juli 2008 genomförde kommissionens ansvariga avdelning en undersökning i Förenade kungariket av hur väl bestämmelserna om finansiering av utgifter inom ramen för systemet med samlat gårdsstöd i Nordirland (Förenade kungariket) åren 2008 och 2009, hade tillämpats under räkenskapsåren 2007 och 2008 (undersökning AA/2008/18).

28 Genom skrivelse av den 12 augusti 2008 (nedan kallad det första meddelandet av den 12 augusti 2008) som översändes med tillämpning av artikel 11.1 i förordning nr 885/2006 underrättade kommissionen myndigheterna i Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland om resultatet av denna undersökning. En bilaga med rubriken ”Synpunkter och begäran om upplysningar” som innehöll slutsatserna av undersökningen hade bifogats skrivelsen.

29 Det framgår av det första meddelandet av den 12 december 2008 att kommissionen ansåg att Förenade kungarikets myndigheter inte fullt ut hade uppfyllt kraven i unionslagstiftningen och att korrigerande åtgärder var nödvändiga för att säkerställa att dessa krav uppfylldes i framtiden. Kommissionen begärde uppgifter om de korrigerande åtgärder som redan vidtagits och tidsplanen för genomförandet av dessa. Vidare anförde kommissionen att den helt eller delvis skulle kunna utesluta från unionens finansiering de utgifter som finansierats av EGFJ och EJFLU (nedan tillsammans kallade fonderna) i enlighet med artikel 31 i förordning nr 1290/2005. Det angavs dessutom att de påpekade bristerna skulle tjäna som grund för beräkningen av de finansiella korrigeringarna avseende de betalningar som verkställdes till dess att lämpliga korrigerande åtgärder genomförts.

30 I de synpunkter och rekommendationer som finns i bilagan till det första meddelandet av den 12 augusti 2008 tog kommissionen först upp bristerna i systemet för identifiering av jordbruksskiftena (LPIS) och det geografiska informationssystemet (GIS), (nedan tillsammans kallade LPIS-GIS), och fann härvid att de upplysningar som dessa innehöll inte var tillräckligt precisa för att meningsfulla administrativa kontroller och kontroller på plats skulle kunna genomföras för att kontrollera att de deklarerade arealerna var stödberättigande. Därefter påtalades bristerna i kontrollerna på plats och slutligen den otillräckliga tillämpningen av sanktioner, bristerna i samband med retroaktiv korrigering av ansökningar om stöd som inte var berättigade, bristerna vid återvinningen av felaktiga utbetalningar och i samband med tillämpningen av minskning vid avsiktlig överträdelse. Det framgår för övrigt av bilagan att dessa brister redan hade konstaterats vid en tidigare undersökning (undersökning AA/2006/07), och lett till finansiella korrigeringar i enlighet med kommissionens beslut 2010/399/EU av den 15 juli 2010 om undantagande från EU-finansiering av vissa utgifter 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 184, s 6).

31 Genom skrivelse av den 22 december 2008 anmodades Förenade kungarikets myndigheter av kommissionen att yttra sig över tvistefrågorna inför ett bilateralt möte som skulle äga rum den 4 februari 2009.

32 Det bilaterala mötet mellan kommissionen och Förenade kungarikets myndigheter ägde rum i Bryssel (Belgien) den 4 februari 2009. Protokollet från mötet översändes till nämnda myndigheter den 23 februari 2009.

33 Det framgår av protokollet från det bilaterala mötet den 4 februari 2009 att kommissionen under mötet väsentligen höll fast vid sina slutsatser i det första meddelandet av den 12 augusti 2008. Kommissionen bekräftade således slutsatserna angående den bristfälliga informationen i LPIS-GIS, bristerna i samband med kontrollerna på plats och vid tillämpningen av sanktioner, den bristfälliga retroaktiva korrigeringen av ansökningar om stöd som inte var berättigade, återvinningen av felaktiga inbetalningar samt bristerna vid tillämpningen av minskning på grund av avsiktlig överträdelse. Kommissionen angav dessutom att dessa brister rörde grundläggande kontroller och stödkontroller i den mening som avses i dokument nr VI/5330/97 och uppmärksammade Förenade kungarikets myndigheter på att dessa hade möjlighet att visa att den ekonomiska risken var lägre än de schablonmässiga korrigeringar som var möjliga att tillämpa i enlighet med dokumentet.

34 Genom skrivelse av den 30 april 3009 och e-postmeddelanden av den 28 maj och den 29 november 2009 yttrade sig Förenade kungariket över protokollet och lämnade ytterligare uppgifter till kommissionen.

35 Genom skrivelse av den 4 januari 2010 riktade kommissionen ett formellt meddelande till Förenade kungarikets myndigheter i enlighet med artikel 11.2 i förordning nr 885/2006 i vilket den vidhöll sin ståndpunkt i fråga om de ovannämnda bristerna som gällde betalningar verkställda under åren 2008 och 2009 avseende räkenskapsåren 2007 och 2008. Vad beträffar de ekonomiska konsekvenserna, har

kommissionen efter att ha förkastat den bedömning av den ekonomiska risken som presenterats av Förenade kungarikets myndigheter, föreslagit finansiella korrigeringar med tillämpning av dokument nr VI/5330/97. Härvidlag har kommissionen för det första konstaterat att bristerna avseende LPIS-GIS rörde det sätt på vilket en grundläggande kontroll i dokumentets mening fungerade och att de därför motiverade en schablonmässig korrigering med 5 procent av de betalningar som verkställts under åren 2008 och 2009. För det andra påverkade bristerna i kontrollerna på plats likaledes det sätt på vilket en grundläggande kontroll fungerade och motiverade även de en schablonmässig korrigering om 5 procent. För det tredje utgjorde de brister som konstaterats vid tillämpningen av sanktioner, återkrävandet av felaktiga utbetalningar och vid avsiktlig överträdelse brister i en stödkontroll i den mening som avses i dokument nr VI/5330/97. En schablonmässig korrigering om 2 procent var motiverad då dessa båda sistnämnda korrigeringar ansågs vara täckta av den förstnämnda.

36 Kommissionen har således föreslagit att beloppet 17 587 901,48 euro ska undantas från unionsfinansiering vad gäller utbetalningar under år 2008, och beloppet 16 936 447,44 euro för utbetalningar under år 2009.

37 Genom skrivelse av den 18 februari 2010 ingav Förenade kungarikets myndigheter en begäran om förlikning till förlikningsorganet i enlighet med artikel 16 i förordning nr 885/2006 och bestred den av kommissionen föreslagna schablonmässiga korrigeringen om 5 procent.

38 Medlingsorganet meddelade sin slutrapport den 22 juni 2010. I rapporten fann medlingsorganet att det inte hade varit möjligt att förlika kommissionens och Förenade kungarikets myndigheters respektive ståndpunkter.

39 Genom skrivelse av den 27 oktober 2011 översände kommissionen sina slutsatser (nedan kallad den slutliga ståndpunkten) till Förenade kungarikets myndigheter. Det framgår av denna skrivelse att kommissionen väsentligen har vidhållit sin ståndpunkt såsom den sammanfattats ovan i punkterna 35 och 36 angående de konstaterade bristerna och de planerade finansiella korrigeringarna.

40 Den 1 juni 2012 delgav kommissionen Förenade kungariket en samlad rapport med resultaten från undersökning AA/2008/18.

41 Det var under dessa förhållanden som kommissionen den 6 september 2012 antog genomförandebeslut 2012/500/EU om undantagande från EU-finansiering av vissa betalningar som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), inom ramen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och inom ramen för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 244, s. 11, nedan kallat det angripna beslutet), däribland de betalningar som verkställts av Förenade kungariket i Nordirland under åren 2008 och 2009 vilka är i fråga i förevarande mål.

Förfarande och parternas yrkanden

42 Förenade kungariket har väckt förevarande talan genom en ansökan som inkom till tribunalens kansli den 16 november 2012.

43 Genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 19 juli 2013, begärde Förenade kungariket att förevarande mål skulle förenas med mål T-245/13, Förenade kungariket/kommissionen vad gäller det muntliga förfarandet och domen. Kommissionen yttrade sig över denna begäran genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 29 juli 2013.

44 I samband med att sammansättningen av tribunalens avdelningar ändrades, förordnades referenten att tjänstgöra på andra avdelningen, varför målet tilldelades denna avdelning.

45 På förslag av referenten beslutade tribunalen (andra avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet och anmodade, som en åtgärd för processledning enligt artikel 64 i tribunalens rättegångsregler av den 2 maj 1991, kommissionen att förete en handling och att besvara en skriftlig fråga. Kommissionen efterkom denna begäran inom den utsatta fristen.

46 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 2 december 2014.

47 Förenade kungariket har yrkat att tribunalen ska

— ogiltigförklara det angripna beslutet såvitt avser fyra budgetposter i bilagan angående schablonmässig korrigering om 5 procent, tillämpad på de betalningar som verkställts i Nordirland under räkenskapsåret 2008, uppgående till 277 231,60 euro respektive 13 671 588,90 euro och under räkenskapsåret 2009, uppgående till 270 398,26 euro respektive 15 844 193,29 euro.

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

48 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan, och

— förplikta Förenade kungariket att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

49 Förenade kungariket har till stöd för sin begäran om ogiltigförklaring åberopat två grunder av vilka den första väsentligen avser felaktig rättstillämpning och oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna vid fastställandet av hur omfattande fondernas förluster verkligen var och den andra avser felaktig rättstillämpning och oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna i samband med bristerna i stödkontrollerna.

Den första grunden: Felaktig rättstillämpning och oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna vid fastställandet av hur omfattande fondernas förluster verkligen var

50 Inom ramen för den första grunden för ogiltigförklaring har Förenade kungariket kritiserat kommissionen för att den genom att tillämpa en schablonmässig korrigering om 5 procent på alla utbetalningar som verkställts under åren 2008 och 2009 i Nordirland, har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning och oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna vad gäller förlustrisken för fonderna. Förenade kungariket har väsentligen hävdat att om en engångskorrigering med 5 procent tillämpades enbart på den del av utbetalningarna som var riskutsatt skulle den finansiella korrigeringen inte kunna vara högre än 1,88 procent.

51 Kommissionen har bestritt Förenade kungarikets argument.

52 Det ska inledningsvis erinras om att fonderna endast finansierar de stöd som genomförs i enlighet med de unionsrättsliga bestämmelser som gäller inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 januari 2003 Grekland/kommissionen, C-157/00,REG, EU:C2003:5, punkt 15 och där angiven rättspraxis, dom av den 24 februari 2005, Grekland/kommissionen, C-300/02, REG, EU:C:2005:103, punkt 32 och där angiven rättspraxis, samt dom av den 4 september 2009, Österrike/kommissionen, T-368/05, EU:T:2009:305, punkt 70).

53 Enligt rättspraxis ankommer det på kommissionen att visa att de unionsrättsliga reglerna har åsidosatts. När detta åsidosättande styrkts, åligger det därefter medlemsstaten att bevisa att kommissionen har dragit oriktiga slutsatser om de finansiella följderna av detta åsidosättande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 april 2008, Belgien/kommissionen, C-418/06 P, REG, EU:C:2008:247, punkt 135, och dom Österrike/kommissionen, punkt 52 ovan, EU:T:2009:305, punkt 181).

54 Stödet från fonderna ska nämligen främst administreras av de nationella myndigheterna, som ska övervaka att unionsreglerna iakttas noga, och administrationen ska grundas på förtroendet mellan de nationella myndigheterna och unionens myndigheter. Endast medlemsstaten kan känna till, och med precision fastställa, de uppgifter som krävs för att upprätta fondernas räkenskaper, eftersom kommissionen inte har den nödvändiga närheten till de finansiella aktörerna för att erhålla den information som den behöver (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 oktober 2004, Spanien/kommissionen, C-153/01, REG, EU:C:2004:589, punkt 133 och där angiven rättspraxis, och dom Österrike/kommissionen, punkt 52 ovan, EU:T:2009:305, punkt 182 och där angiven rättspraxis).

55 Vad beträffar den typ av korrigering som har tillämpats ska det, med beaktande av dokument nr VI/5330/97, erinras om att när det inte är möjligt att exakt beräkna den förlust som unionen har åsamkats kan en schablonmässig korrigering användas av kommissionen (dom av den 18 september 2003, Förenade kungariket/kommissionen, C-346/00, REG, EU:C:2003:474, punkt 53, dom Belgien/kommissionen, punkt 53 ovan, EU:C:2008:247, punkt 136, och dom Österrike/kommissionen, punkt 52 ovan, EU:T:2009:305, punkt 183). Det är i detta sammanhang viktigt att tillägga att även om dokument nr VI/5330/97 antogs av kommissionen inom ramen för EUGFJ och det såsom anges i rubriken innehåller ”Riktlinjer för utvärdering av budgetkonsekvenserna i samband med granskningen av och beslutet att godkänna räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ”, det inte finns något som hindrar att kommissionen tillämpar detta dokument även vid utövandet av de befogenheter som den tillerkänns enligt artikel 31.1 i förordning nr 1290/2005 i syfte att godkänna fondernas räkenskaper (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 maj 2013, Bulgarien/kommissionen, T-335/11, EU:T:2013:262, punkt 86), vilket Förenade kungariket för övrigt inte har bestritt.

56 Det ska här ytterligare framhållas att, mot bakgrund av dokument nr VI/5330/97, en schablonmässig korrigering uppgående till 5 procent ska tillämpas när alla grundläggande kontroller utförts men utan att den stränghet iakttagits som rekommenderas i förordningarna (dom av den 24 februari 2005, Nederländerna/kommissionen, C-318/02, EU:C:2005:104, punkt 38). Det är nämligen rimligt att dra den slutsatsen att dessa kontroller inte erbjuder den förväntade regelbundenheten vid behandlingen av ansökningar och att förlustrisken för fonderna är påtaglig (dom av den 12 juli 2011, Slovenien/kommissionen, T-197/09, EU:T:2011:348, punkt 81).

57 Det framgår även av dokument nr VI/5330/97 att korrigeringssatsen bör tillämpas på den del av utgiften som orsakat risken. Om bristen beror på att medlemsstaten inte har antagit ett lämpligt kontrollsystem, bör korrigeringen med anledning av själva dess schablonmässiga karaktär tillämpas på alla utgifter som hänför sig till den berörda åtgärden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2007, Spanien/kommissionen, T-220/04, EU:T:2007:97, punkt 106, och dom Slovenien/kommissionen, punkt 56 ovan, EU:T:2011:348, punkt 82) Det anges i dokumentet att om det finns orsak att anta att bristen är begränsad till en regions tillämpning av det kontrollsystem som har antagits av medlemsstaten, bör korrigeringen begränsas till den utgift som kontrolleras av denna region.

58 Vidare är det viktigt att med avseende på de argument som Förenade kungariket framfört närmare beskriva det sätt för tilldelning av stödrättigheter som Förenade kungariket tillämpade år 2005 för att genomföra det system med samlat gårdsstöd som införts genom förordning nr 1782/2003.

59 Det framgår härvidlag av handlingarna i målet att Förenade kungariket valde ett regionalt genomförande av systemet med samlat gårdsstöd i enlighet med bestämmelserna i avdelning III kapitel 5 i förordning nr 1782/200.

60 Stödrättigheterna infördes i Nordirland i form av en så kallad blandmodell. I denna modell består varje stödrättighet av en historisk del (nedan kallad den historiska delen) och en schablonmässig del som är kopplad till arealen (nedan kallad schablondelen). Delarnas sammanlagda värde utgör stödrättighetens enhetsvärde. I syfte att bestämma den historiska delens värde, fastställs först ett referensbelopp på grundval av utbetalningar till jordbrukarna under referensperioden (åren 2000-2002) som divideras med det antal stödberättigande hektar som jordbrukarna deklarerat och detta tal utgör då antalet tilldelade stödrättigheter. Härav följer att medan de historiska delarnas sammanlagda värde utgör ett fast belopp som fastställs på grundval av de utbetalningar som genomförts under referensperioden, är enhetsvärdet på varje historisk del av dessa stödrättigheter beroende av antalet tilldelade stödrättigheter år 2005 och således av antalet stödberättigande hektar som deklarerats det året. Schablondelen har däremot ett värde som är konstant, nämligen 78,33 euro.

61 Det är mot bakgrund av dessa erinringar och förtydliganden som det i första hand ska undersökas huruvida förevarande grund är befogad.

62 I förevarande fall framgår det särskilt av skrivelsen av den 4 januari 2010, den slutliga ståndpunkten och den samlade rapporten att kommissionen tillämpade en schablonmässig korrigering om 5 procent på alla betalningar som verkställts avseende taxeringsåren 2007 och 2008 i Nordirland. Kommissionen motiverade tillämpningen av denna korrigering med de brister som rörde en grundläggande kontroll, det vill säga de konstaterade bristerna angående LPIS-GIS. Efter att ha underkänt den beräkning av den ekonomiska risken som Förenade kungariket lagt fram bedömde den att en schablonmässig korrigering skulle göra det möjligt att på ett bättre sätt utvärdera denna risk och fastställde med tillämpning av dokument nr VI/5330/97 en korrigeringssats om 5 procent. Kommissionen tillämpade denna procentsats på alla betalningar som verkställts i Nordirland.

63 Det ska först anföras härvidlag att det är utrett att Förenade kungariket varken har bestritt att de brister i LPIS-GIS som kommissionen tog upp existerar och att de påverkat kontrollerna av att de arealer som deklarerats i Nordirland var stödberättigande eller att LPIS-GIS kvalificerats som grundläggande kontroll i den mening som avses i definitionen i dokument nr VI/5330/97.

64 Det ska emellertid, såsom det erinras om ovan i punkt 56, påpekas att det framgår av dokument nr VI/5330/97 att kommissionen när den inte är i stånd att fastställa det verkliga antalet felaktiga betalningar, om det föreligger brister i en grundläggande kontroll, kan tillämpa en schablonmässig korrigering om 5 procent.

65 Enligt vad som vidare framgår av Förenade kungarikets inlagor och såsom har uppgetts under förhandlingen som svar på en fråga från tribunalen, har denna medlemsstat på intet sätt bestritt inom ramen för förevarande grund att en schablonmässig korrigering om 5 procent är adekvat för de brister som rör LPIS-GIS. Förevarande grund syftar nämligen till att enbart bestrida tillämpningen av denna schablonmässiga korrigering om 5 procent på alla de betalningar som verkställts i Nordirland under den ifrågavarande perioden, vilket noterades i förhandlingsprotokollet.

66 Vidare ska det framhållas att när bristerna i en grundläggande kontroll, i likhet med vad som är fallet i förevarande fall, utan att det har bestritts av Förenade kungariket, rör kontrollen av att arealen berättigar till erhållande av ekonomiskt stöd, har kommissionen rätt att tillämpa den schablonmässiga korrigeringen på alla de betalningar som verkställts och potentiellt berörts av bristerna i nämnda grundläggande kontroll.

67 Det framgår nämligen, såsom kommissionen helt riktigt har gjort gällande, av artikel 36.1 i förordning nr 1782/2003 att enligt systemet med samlat gårdsstöd ska stöd betalas ut för stödrättigheter åtföljda av ett lika stort antal stödberättigande hektar. I artikel 44.1 i förordning nr 1782/2003 stadgas även att en stödrättighet som åtföljs av ett stödberättigande hektar ska ge rätt till utbetalning av det belopp som fastställs genom stödrättigheten. Följaktligen motsvarar det stödbelopp som beviljas enligt systemet med samlat gårdsstöd summan av enhetsvärdena för de stödrättigheter som aktiveras och åtföljs av stödberättigande hektar. Härav följer att ett misstag vid fastställandet av stödberättigande arealer i alla händelser påverkar stödbeloppet. Därför kan brister i LPIS-GIS som påverkar kontrollen av att deklarerade arealer är stödberättigande potentiellt påverka alla betalningar som verkställs.

68 Härav följer att i förevarande fall är det alla betalningar som verkställts under åren 2008 och år 2009 i Nordirland enligt systemet med samlat gårdsstöd som har utgjort en risk för fonderna.

69 Såsom har redogjorts för ovan i punkt 57 bör korrigeringssatsen enligt dokument nr VI/5330/97 tillämpas på den del av utgiften som orsakat risken. Denna del motsvarar i detta fall, såsom framgår av punkt 68 ovan, alla de utbetalningar som verkställts under åren 2008 och 2009 i Nordirland.

70 Sedan föreskrivs det i vart fall i dokument nr VI/5330/97 att om bristen beror på att medlemsstaten inte har antagit ett lämpligt kontrollsystem, bör korrigeringen med anledning av själva dess schablonmässiga karaktär tillämpas på alla utgifter som hänför sig till den berörda åtgärden (se punkt 57 ovan), det vill säga i förevarande fall alla de betalningar som verkställts under åren 2008 och 2009 i Nordirland.

71 Följaktligen ska det anses att det var med rätta som kommissionen tillämpade en schablonmässig korrigering om 5 procent i det angripna beslutet på alla betalningar som verkställts under åren 2008 och 2009 i Nordirland.

72 Det adekvata i att i förevarande fall tillämpa en schablonmässig korrigeringssats om 5 procent på alla betalningar som verkställts under åren 2008 och 2009 i Nordirland visar sig desto mer uppenbart med hänsyn till betydelsen av att regelbundet hålla LPIS-GIS. Identifieringen av jordbruksskiftena och kontrollen av att arealerna är stödberättigande utgör nämligen ett nyckelelement för att på ett korrekt sätt kunna tillämpa ett system som bygger på arealen. Sådana brister i LPIS-GIS, som i förvarande fall, att de upplysningar som systemen innehöll inte var tillräckligt precisa för att meningsfulla administrativa kontroller och kontroller på plats skulle kunna genomföras i syfte att kontrollera huruvida de deklarerade arealerna var stödberättigande, innebär i sig en betydande risk för att det uppkommer förluster för unionsbudgeten (se, för ett liknande resonemang, dom Grekland/kommissionen, punkt 52 ovan, EU:C:2005:103, punkt 97).

73 Den slutsats som dragits ovan i punkt 71 kan inte vederläggas av Förenade kungarikets argument. Dessa argument kan delas upp i tre grupper.

74 Inledningsvis har Förenade kungariket huvudsakligen hävdat att det skulle vara lämpligt om en engångskorrigering med 5 procent tillämpades enbart på den del av utbetalningarna för räkenskapsåret 2009 som verkställts under den berörda perioden i Nordirland, vilken enligt Förenade kungariket har påverkats av oegentligheterna och att den verkliga ekonomiska risken då skulle utgöra högst 1,88 procent. Förenade kungariket har härvidlag påstått att 80 procent av de fel som begicks under räkenskapsåren 2007 och 2008 var en följd av fel som begåtts i samband med den ursprungliga tilldelningen och beräkningen av stödberättigande arealer. Vad angår 80 procent av de utbetalningar som verkställts i Nordirland under den berörda perioden, borde det därför enligt metoden för beräkning av dessa stödrättigheter som består av en historisk del och en schablondel beaktas att enbart den sistnämnda delen och inte stödrättigheten i sin helhet berörs av risken för fonderna. Schablondelen motsvarar emellertid endast omkring 22 procent av de totala utbetalningarna som verkställts i Nordirland.

75 Förenade kungarikets argument går i huvudsak ut på att använda överväganden som bygger på hur stödrättigheternas enhetsvärde är konstruerat på de betalningar som verkställts under den berörda perioden i Nordirland.

76 Även om det måste antas att det endast är en av de båda komponenterna i stödrättigheten – nämligen den schablonmässiga delen – såsom den fastställts i blandmodellen, som enligt vad Förenade kungariket har hävdat, påverkats av felen vid fastställandet av stödberättigande arealer när dessa fel går tillbaka till år 2005, skulle detta resonemang inte vederlägga uttalandet i punkterna 67 och 68 ovan, enligt vilket varje verkställd betalning potentiellt kan påverkas av de brister i LPIS-GIS som kommissionen konstaterat.

77 Såsom framgår av punkt 67 ovan påverkar nämligen ett misstag avseende den stödberättigande arealen i alla händelser stödbeloppet eftersom stödbelopp som beviljas enligt systemet med samlat gårdsstöd består av summan av enhetsvärdena för de stödrättigheter som aktiverats det vill säga, åtföljs av stödberättigande hektar.

78 Såsom vidare framgår av punkterna 56, 57 och 66–70 ovan, kan kommissionen när det föreligger brister som påverkar en grundläggande kontroll, tillämpa en schablonmässig korrigering om 5 procent på alla de betalningar som är föremål för kontrollåtgärden, utan att det finns anledning att vid tillämpningen av en sådan schablonmässig korrigering göra någon distinktion med utgångspunkt i överväganden som bygger på hur stödrättigheternas enhetsvärde är konstruerat.

79 Därefter har Förenade kungariket, både i sina inlagor och vid förhandlingen som svar på en fråga från tribunalen, uppmärksammat att påståendet inom ramen för förevarande grund enligt vilket den verkliga risken skulle uppgå till högst 1,88 procent av alla de relevanta utgifterna är en följd av tillämpningen av artiklarna 51, 73 och 73a i förordning nr 796/2004, såsom de tolkats av Förenade kungariket i samband med den andra grunden. Då de båda grunder som anförts till stöd för förevarande talan har ett nära samband borde, på stadiet för förevarande grund, de resonemang beaktas som fördes angående de nämnda artiklarna inom ramen för den andra grunden. Enligt denna medlemsstat ska den verkliga risken förstås så att den utgör summan av de felaktiga utbetalningarna och de tillämpliga påföljderna vid för hög deklaration.

80 Utan att på detta stadium behöva pröva artiklarna 51, 73 och 73a i förordning nr 796/2004, ska det preciseras att de argument som Förenade kungariket lagt fram i samband med den andra grunden i fråga om de nämnda artiklarna gäller den metod som ska tillämpas vid beräkningen av felaktiga utbetalningar och sanktioner vid för hög deklaration när det upptäcks att det skett ett misstag vad angår den stödberättigande arealen som går tillbaka till år 2005 vilket sedan har upprepats. Förenade kungariket har försökt visa att den av kommissionen i detta sammanhang förespråkade metoden är felaktig.

81 Förenade kungariket har i samband med de argument som sammanfattas ovan i punkt 79, gjort gällande att den av kommissionen förespråkade beräkningsmetoden har haft en mycket påtaglig inverkan på den troliga högsta nivån på fondernas ekonomiska förluster. Således har kommissionen allvarligt överdrivit nivån på förlusterna. Det ska noteras att dessa argument gäller de stödkontroller som kommissionen betraktade som otillräckliga under det administrativa förfarandet. Härav följer, såsom kommissionen anmärkte vid förhandlingen, att bristerna i LPIS-GIS som utgör en grundläggande kontroll och som lett till en finansiell korrigering om 5 procent, skiljer sig från de brister som konstaterats i fråga om stödkontrollerna och som är i fråga inom ramen för den andra grunden.

82 Det är vidare utrett att kommissionen vad gäller bristerna i LPIS-GIS inte alls har grundat den schablonmässiga korrigeringssats om 5 procent som direkt följer av de riktlinjer som finns i dokument nr VI/5330/97 på någon sorts bedömning av summan av de felaktiga betalningarna och de tillämpliga sanktionerna vid för hög deklaration. Med andra ord är kommissionens fastställande av den

schablonmässiga korrigeringssatsen om 5 procent främmande för tvisten mellan parterna inom ramen för den andra grunden angående metoden för beräkning av de felaktiga betalningarna och sanktionerna.

83 Även om det antas att metoden för beräkning av de sistnämnda, såsom den förespråkats av kommissionen innehåller fel, enligt vad Förenade kungariket gjort gällande inom ramen för den andra grunden saknar, i vart fall, dessa fel inverkan på den schablonmässiga korrigeringssats om 5 procent som kommissionen tillämpat på grund av bristerna i LPIS-GIS.

84 Om det sedan antas att Förenade kungariket genom de argument som sammanfattats ovan i punkt 79 vill påstå att kommissionen borde ha gjort en bedömning av den verkliga risken för fonderna i stället för att tillämpa en schablonmässig korrigering med motiveringen att den verkliga risken för fonderna kunde fastställas till en sats som inte kunde överstiga 1,88 procent, eller att Förenade kungariket för tribunalen vill presentera en bedömning av den verkliga risken. Det ska nämligen framhållas, utan att det ens är nödvändigt att uttala sig i frågan huruvida och under vilka omständigheter en medlemsstat med giltig verkan kan lägga fram en sådan riskbedömning i rättegångsförfarandet i syfte att bestrida tillämpningen och omfattningen av en schablonmässig korrigering, att denna argumentering inte kan vinna framgång.

85 Härvidlag är det viktigt att nämna att kommissionen inte förfogade över någon trovärdig analys under det administrativa förfarandet av den verkliga ekonomiska risk som fonderna löpte med anledning av de konstaterade bristerna i Nordirland avseende räkenskapsåren 2007 och 2008. Av detta skäl kunde inte kommissionen, såsom den för övrigt angett i sina inlagor, bedöma hur stor den risk som fonderna löpte verkligen var.

86 Det framgår nämligen av handlingarna i målet, särskilt av det formella meddelandet, att kommissionen avfärdade den bedömning av den ekonomiska risken som Förenade kungariket lade fram under det administrativa förfarandet med motiveringen att den hade brister vilket Förenade kungariket på intet sätt har bestritt.

87 Sedan har Förenade kungariket på stadiet för detta förfarande inte åberopat någon som helst trovärdig analys av den ekonomiska risken som lagts fram under det administrativa förfarandet.

88 Förenade kungariket har hänvisat till den riskbedömningsrapport angående systemet med samlat gårdsstöd i Nordirland för räkenskapsåret 2009 som det lagt fram för kommissionen vilken denna godtog under det administrativa förfarande som ledde till antagandet av kommissionens genomförandebeslut 2013/123/EU av den 26 februari 2013 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 67, s. 20). Det ska här nämnas att riskbedömningen i denna rapport bygger på ett stickprov bestående av ansökningar som framställts för räkenskapsåret 2009. Härav följer att även om rapporten innehåller en definition av den ekonomiska risken som kommissionen har godtagit, är denna definition i likhet med den ekonomiska risken för fonderna endast relevant för räkenskapsåret 2009. Däremot kan bedömningen av den ekonomiska risken avseende år 2009 inte betraktas som en bedömning av den ekonomiska risk som fonderna löpte avseende räkenskapsåren 2007 och 2008.

89 Därefter ska det noteras att Förenade kungarikets argument till stöd för den första och den andra grunden, inte ens sammantagna, styrker att den högsta verkliga risk som fonderna löpte inte kunde överstiga 1,88 procent.

90 Denna procentsats har nämligen beslutats av Förenade kungariket, inom ramen för förevarande grund, genom tillämpning av den schablonmässiga korrigeringssats som kommissionen fastställde på den del av betalningarna som denna medlemsstat anser vara riskutsatt. Med andra ord är denna procentsats

för den högsta verkliga risken grundad på en schablonmässig procentsats som tillämpats på en reducerad beräkningsgrund med stöd av argument som redan har avfärdats. En sådan beräkning som grundas på en schablonmässig procentsats kan emellertid inte göra det möjligt att fastställa den verkliga risken.

91 Förenade kungariket har även gjort gällande att procentsatsen 1,88 såsom den beräknats på grundval av en schablonmässig korrigering inom ramen för den första grunden, följer av en tillämpning i enlighet med Förenade kungarikets tolkning inom ramen för den andra grunden av artiklarna 51, 73 och 73a i förordning nr 796/2004. Däremot har Förenade kungariket på intet sätt visat att den påstådda procentsatsen 1,88 faktiskt motsvarade de förluster som fonderna verkligen lidit med anledning av de av kommissionen konstaterade bristerna eller att de 5 procent som kommissionen tillämpade faktiskt utgjorde en överdriven bedömning av den verkliga risken. Även om det antogs att Förenade kungariket under domstolsförfarandet kunde presentera en bedömning av den verkliga risken, kan det konstateras att denna medlemsstat inte har tillhandahållit någon som helst analys uttryckt i siffror som kunnat göra det möjligt för tribunalen att kontrollera med tillämpning av den metod för beräkning av överersättningar och tillämpliga sanktioner vid för hög deklaration som denna medlemsstat förespråkat, att den ekonomiska risken, definierad av Förenade kungariket som summan av de felaktiga betalningarna och de tillämpliga sanktionerna inte skulle kunna vara högre än 1,88 procent av alla de ifrågavarande utbetalningarna eller skulle vara lägre än den av kommissionen fastställda satsen om 5 procent.

92 Följaktligen ska det anses att även om det fanns grund för Förenade kungarikets argument angående bestämmelserna i artiklarna 51, 73 och 73a i förordning nr 796/2004, skulle inte dessa argument, såsom den i punkt 53 ovan angivna rättspraxis kräver, kunna visa att kommissionen har dragit felaktiga slutsatser om de ekonomiska följderna av bristerna i LPIS-GIS.

93 Härav följer likaledes att även om det ansågs att Förenade kungariket var berättigat att hävda att i 80 procent av fallen enbart schablondelen av varje stödrättighet kunde ge upphov till en förlustrisk för fonderna och att dess metod för beräkning av överersättningar och tillämpliga sanktioner vid för hög deklaration är korrekt, skulle det verkliga antalet felaktiga utbetalningarna dock inte kunna fastställas med tillräcklig precision. Därför var det ett riktigt beslut av kommissionen att påföra en schablonmässig korrigering om 5 procent på alla de betalningar som verkställts och blivit föremål för den bristfälliga kontrollåtgärden i enlighet med dokument nr VI/5330/97 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2006, Belgien/kommissionen, T-221/04, EU:T:2006:223, punkterna 91 och 92).

94 Förenade kungariket har dessutom anmärkt vid förhandlingen att kommissionen i förevarande fall kunde ha tillämpat en schablonmässig korrigering om 2 procent med hänsyn till att den ekonomiska risken var liten.

95 Det ska inledningsvis erinras om att det framgår av artikel 44.1 c jämförd med artikel 48.2 i rättegångsreglerna av den 2 maj 1991 att ansökan genom vilken talan väcks ska innehålla uppgifter om föremålet för talan samt en kortfattad framställning av grunderna för denna. Det framgår även att nya grunder inte får åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet. En grund som utgör en utvidgning av en grund som tidigare – direkt eller underförstått – har åberopats i ansökan och som har ett nära samband med denna kan emellertid prövas i sak (beslut av den 13 november 2001, Dürbeck/kommissionen, C-430/00 P, REG, EU:C:2001:607, punkt 17, och dom av den 11 juli 2013, Ziegler/kommissionen, C-439/11 P, REU, EU:C:2013:513, punkt 46). Ett argument som har åberopats till stöd för en grund bör behandlas på ett liknande sätt (dom av den 21 mars 2002, Joynson/kommissionen, T-231/99, REG, EU:T:2002:84, punkt 156, och dom av den 12 december 2012, Novácke chemické závody/kommissionen, T-352/09, REU, EU:T:2012:673, punkt 168; se även, för ett liknande resonemang, beslut av den 24 september 2009, Alcon/harmoniseringskontoret, C-481/08 P, EU:C:2009:579, punkt 17).

96 I förevarande fall kan emellertid den anmärkning som framförts för första gången vid förhandlingen och som bygger på att kommissionen borde ha kunnat tillämpa en schablonmässig korrigeringssats om 2 procent, inte knyta an till de argument som Förenade kungariket framfört i sina inlagor. I samband med förevarande grund har nämligen Förenade kungariket i sina inlagor och enligt vad det erkände vid förhandlingen utgått från premissen att en schablonmässig korrigering om 5 procent i princip är lämplig vid brister som rör en grundläggande kontroll, dock med förbehåll, enligt denna medlemsstat, för att denna procentsats tillämpas på den del av betalningarna som inneburit en risk för fonderna (se punkt 65 ovan). I den anmärkning enligt vilken kommissionen skulle ha kunnat tillämpa en schablonmässig korrigeringssats om 2 procent, har emellertid denna premiss händelsevis ifrågasatts och därför kan denna anmärkning inte betraktas som en utvidgning av den första grund som Förenade kungariket har åberopat.

97 För övrigt ska det uppmärksammas att Förenade kungariket inte gjort gällande någon rättslig eller faktisk omständighet som motiverar det sena åberopandet av denna anmärkning.

98 Följaktligen kan anmärkningen att kommissionen kunde ha tillämpat en schablonmässig korrigering om 2 procent med anledning av bristerna i de grundläggande kontrollerna inte tas upp till prövning.

99 I vart fall saknas fog för denna anmärkning. Det är därför tillräckligt mot bakgrund av dokument nr VI/5330/97 att dels erinra om att när en medlemsstat på ett lämpligt sätt har utfört de grundläggande kontrollerna men helt har underlåtit att utföra en eller flera stödkontroller, ska en korrigering om 2 procent tillämpas mot bakgrund av den låga risken för förlust för fonderna och mot bakgrund av att överträdelsen är mindre allvarlig (dom Belgien/kommissionen, punkt 93 ovan, EU:T:2006:223, punkt 82), dels framgår det av dokument nr VI/5330/97 att kommissionen när det föreligger brister i en grundläggande kontroll, kan tillämpa en schablonmässig korrigering om 5 procent (se punkterna 56 och 64 ovan), såsom den helt riktigt har gjort förevarande fall.

100 Med hänsyn till det anförda kan talan inte vinna bifall på den första grunden.

Andra grunden: Felaktig rättstillämpning och oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna i samband med bristerna i stödkontrollerna

101 I den andra grunden för ogiltigförklaring som avser felaktig rättstillämpning och oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna, vad gäller konstaterandet av brister i stödkontrollerna har Förenade kungariket invänt mot den schablonmässiga korrigeringen om 2 procent. Denna grund är uppdelad i fem anmärkningar. Den första anmärkningen gäller den retroaktiva omräkningen av stödrättigheternas värde. Den andra rör beaktandet vid den nya beräkningen av stödrättigheterna av olika arealer för erhållande av djurbidrag (nedan kallade foderarealer). Den tredje avser återkrävandet av felaktig utbetalning. Den fjärde anmärkningen gäller minskning och uteslutning vid för hög deklaration och den femte rör avsiktligt hög deklaration.

102 Kommissionen anser i första hand att denna grund är verkningslös och i andra hand att den i vart fall saknar fog.

103 Inledningsvis ska det prövas huruvida den andra grunden är verkningsfull.

104 Härvidlag ska det påpekas att det följer av bilaga 2 till dokument nr VI/5330/97 att när flera oegentligheter upptäcks i samma system, är de schablonmässiga korrigeringarna inte kumulativa, eftersom den allvarligaste bristen uppfattas som indikation på de risker som har upptäckts av kontrollsystemet i sin helhet (dom av den 15 december 2011, Luxemburg/kommissionen, T-232/08, EU:T:2011:751, punkt 72, och dom av den 16 september 2013, Polen/kommissionen, T-486/09, EU:T:2013:465, punkt 147).

105 Det är i förevarande fall utrett att kommissionen har påpekat de brister som rör för det första, LPIS-GIS, för det andra, kontrollerna på plats och för det tredje, tillämpningen av reglerna om sanktioner, återkrävande av felaktiga betalningar och om avsiktlig överträdelse. Kommissionen har uppgett att de båda förstnämnda bristerna angående de grundläggande kontrollerna krävde en finansiell korrigering om 5 procent, medan den sistnämnda bristen angående stödkontrollerna endast motiverade en finansiell korrigering om 2 procent. Inte desto mindre tillämpade kommissionen, enligt regeln om att de schablonmässiga korrigeringssatserna inte är kumulativa, en finansiell korrigering om 5 procent för bristerna i LPIS-GIS, varvid den preciserade att de övriga konstaterade bristerna täcktes av denna korrigering.

106 Härav följer att kommissionen i det angripna beslutet inte specifikt tillämpade någon finansiell korrigering med anledning av bristerna rörande tillämpningen av sanktioner, återkrävandet av felaktiga betalningar och den avsiktliga överträdelsen.

107 Då Förenade kungariket, såsom framgår av bedömningen av den första grunden inte har styrkt att tillämpningen av en finansiell korrigering om 5 procent på grund av bristerna i LPIS-GIS var felaktig, ska den andra grunden betraktas som verkningslös (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 oktober 2005, Grekland/kommissionen, C-175/03, EU:C:2005:643, punkt 65, dom Luxemburg/kommissionen, punkt 104 ovan, EU:T:2011:751, punkterna 75 och 76, samt dom Polen/kommissionen, punkt 104 ovan, EU:T:2013:465, punkterna 146 och 157).

108 Denna slutsats vederläggs inte av Förenade kungarikets argument enligt vilket förevarande grund huvudsakligen inte syftar till att bestrida en schablonmässig korrigering om 2 procent utan en korrigering om 5 procent som tillämpats på bristerna i LPIS-GIS. Förenade kungariket har hävdat att det påstående som framförts inom ramen för den första grunden enligt vilket den verkliga högsta risk som fonderna löpte var 1,88 procent är korrekt och ”följer av tillämpningen av bestämmelserna om retroaktiv omräkning av stödrättigheter, om återvinning av överersättningar och om sanktioner” vilka är i fråga i den första, den tredje och den fjärde anmärkning som anförts till stöd för förevarande grund.

109 Förenade kungariket har i sina inlagor riktat förevarande grund ömsom mot kommissionens finansiella korrigering om 5 procent och ömsom mot den om 2 procent som kommissionen ansåg täcktes av den förstnämnda. Föremålet för förevarande grund är således inte helt entydigt och det är härutöver tillräckligt att konstatera att det redan har anförts ovan i punkterna 81-83 att den schablonmässiga korrigeringen med 5 procent vidtogs av kommissionen av skäl som är främmande för metoden för beräkning av överersättningar och tillämpliga sanktioner vid för hög deklaration, i förekommande fall, efter retroaktiv omräkning av stödrättigheterna. Härav följer att de argument som rör den sistnämnda metoden är verkningslösa i syfte att bestrida den schablonmässiga korrigeringen om 5 procent.

110 Det framgår i vart fall av punkterna 85-93 ovan att även om dessa argument skulle anses välgrundade, kan de inte styrka att nivån på de verkliga förluster som fonderna lidit inte kan vara högre än 1,88 procent av de betalningar som verkställts under åren 2008 och 2009 enligt systemet med samlat gårdsstöd i Nordirland.

111 Följaktligen kan talan inte vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

112 Av det ovan anförda följer att talan ska ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

113 Enligt artikel 134.1 i tribunalens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Förenade kungariket ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Förenade kungariket har tappat målet ska yrkandet bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (andra avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som Europeiska kommissionen åsamkats.

Martins Ribeiro Gervasoni Madise

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 4 september 2015.

Underskrifter