Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Femte Afdeling)

28. januar 2016*

»EUGFL — Garantisektionen — EGFL og ELFUL — udgifter, som er udelukket fra finansiering — kontrol af små parceller — manglende bevis for en begrundet og rimelig tvivl — ekstrapolering af resultater opnået ved kontrol på stedet«

I sag T-667/14,

Republikken Slovenien ved L. Bembič, som befuldmægtiget,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved B. Rous Demiri og D. Triantafyllou, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2014/458/EU af 9. juli 2014 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 205, s. 62), for så vidt som den udelukker visse udgifter afholdt af Republikken Slovenien,

har

RETTEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Dittrich (refererende dommer), og dommerne J. Schwarcz og V. Tomljenović,

justitssekretær: fuldmægtig S. Bukšek Tomac,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 21. oktober 2015,

afsagt følgende

* Processprog: slovensk.

Dom

Tvistens baggrund

1 Europa-Kommissionen foretog mellem den 3. og den 7. oktober 2011 et kontrolbesøg i Slovenien i overensstemmelse med artikel 37, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21. juni 2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT L 209, s. 1). Hovedformålet med dette kontrolbesøg var at evaluere anvendelsen af ordningerne for direkte støtte for ansøgningsårene 2009-2011, hvilket svarede til regnskabsårene 2010-2012.

2 Ved skrivelse af 21. november 2011 meddelte Kommissionen Republikken Slovenien resultatet af kontrolbesøget i overensstemmelse med artikel 11, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 885/2006 af 21. juni 2006 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1290/2005 for så vidt angår godkendelse af betalingsorganer og andre organer og regnskabsafslutning for EGFL og ELFUL (EUT L 171, s. 90). Kommissionen var af den opfattelse, at udgifterne ikke var afholdt i overensstemmelse med EU-retten.

3 Republikken Slovenien besvarede Kommissionens bemærkninger ved skrivelse af 20. januar 2012.

4 Ved skrivelse af 22. maj 2013 indkaldte Kommissionen de slovenske myndigheder til et bilateralt møde i overensstemmelse med artikel 11, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 885/2006. Idet Republikken Slovenien havde fremsendt Kommissionen yderligere oplysninger ved skrivelse af 5. juni 2013, blev det bilaterale møde afholdt den 12. juni 2013.

5 Ved skrivelse af 16. juli 2013 tilsendte Kommissionen de slovenske myndigheder referatet af det bilaterale møde og listen over de yderligere oplysninger, som der blev anmodet om på det bilaterale møde, i overensstemmelse med artikel 11, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 885/2006. Republikken Slovenien svarede herpå ved skrivelse af 16. september 2013.

6 Den 3. januar 2014 meddelte Kommissionen Republikken Slovenien sine officielle konklusioner i overensstemmelse med artikel 11, stk. 2, tredje afsnit, i forordning nr. 885/2006. I denne meddelelse fastholdt Kommissionen sin opfattelse, hvorefter gennemførelsen af arealstøtten i Slovenien ikke var i overensstemmelse med EU-reglerne i ansøgningsårene 2009-2011. Kommissionen foreslog således at udelukke et beløb på 347 661,10 EUR fra EU-finansiering. Kommissionen konstaterede nærmere bestemt:

— svagheder i kontrollen af, om de små parceller overholder definitionen af landbrugsparceller, hvorefter der er anvendt en standardkorrektion på 5% på de direkte betalinger for et beløb på 85 780,08 EUR for regnskabsåret 2010, 115 956,46 EUR for regnskabsåret 2011 og 131 269,23 EUR for regnskabsåret 2012.

— en manglende ekstrapolering af kontrolresultaterne i tilfælde af forskelle på under 3%, hvorefter der er anvendt en punktvis korrektion på de direkte betalinger for et beløb på 1 771,90 EUR for regnskabsåret 2010, 6 376,67 EUR for regnskabsåret 2011 og 6 506,76 EUR for regnskabsåret 2012.

7 Ved skrivelse af 13. februar 2014 anmodede Republikken Slovenien om indledning af proceduren for forligsorganet i overensstemmelse med artikel 16 i forordning nr. 885/2006. Den 25. marts 2014 gav forligsorganet afslag på anmodningen.

8 Kommissionen fastholdt sin opfattelse i den begrundelse, som er gengivet i den sammenfattende rapport vedrørende resultaterne af den kontrol, der var blevet gennemført som led i regnskabsafslutningen (herefter »den sammenfattende rapport«).

9 Ved gennemførelsesafgørelse 2014/458/EU af 9. juli 2014 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 205, s. 62, herefter »den anfægtede afgørelse«), udelukkede Kommissionen de pågældende udgifter fra EU-finansiering på grund af manglende overholdelse af EU-reglerne.

Retsforhandlinger og parternes påstande

10 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 12. september 2014 har Republikken Slovenien anlagt nærværende søgsmål.

11 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

12 I forbindelse med de foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, der er fastsat i Rettens procesreglements artikel 89, har Retten anmodet Republikken Slovenien om at fremlægge et dokument. Republikken Slovenien har efterkommet denne anmodning inden for den fastsatte frist.

13 Parterne har afgivet indlæg og besvaret Rettens mundtlige spørgsmål under retsmødet den 21. oktober 2015. Under dette retsmøde har parterne fremlagt visse fotografier, der er blevet føjet til sagsakterne. I overensstemmelse med procesreglementets artikel 85, stk. 4, har afdelingsformanden givet parterne mulighed for at tage stilling til disse beviser.

14 Republikken Slovenien har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres, for så vidt som den hvad Republikken Slovenien angår udelukker et beløb på 347 661,10 EUR fra EU-finansiering, hvilket svarer til udgifter, som er anmeldt for regnskabsårene 2010-2012.

— Subsidiært accepteres standardkorrektionen på 5% på de direkte betalinger på grund af svaghederne i kontrollen af de små parceller for kun 172 876,39 EUR, hvilket svarer til udgifter, som er anmeldt for regnskabsårene 2010-2012.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

15 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Republikken Slovenien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

Formaliteten vedrørende de under retsmødet fremlagte beviser

16 Eftersom de beviser i form af fotografier, der blev fremlagt af parterne, først blev fremlagt under retsforhandlingerne, uden at der blev fremført nogen begrundelse for denne forsinkelse, bør de afvises fra realitetsbehandling i overensstemmelse med procesreglementets artikel 85, stk. 3.

Realiteten

17 Til støtte for søgsmålet har Republikken Slovenien fremsat to anbringender. Det første anbringende, der vedrører et åbenbart urigtigt skøn, en begrundelsesmangel og en tilsidesættelse af legalitetsprincippet, vedrører kontrollen af de små parceller med hensyn til definitionen af landbrugsparceller. Det andet anbringende vedrørende målingen af stikprøven af parcellerne og ekstrapoleringen af resultaterne opnået ved kontrollen på stedet angår en begrundelsesmangel og en tilsidesættelse af legalitetsprincippet.

Det første anbringende om et åbenbart urigtigt skøn, en begrundelsesmangel og en tilsidesættelse af legalitetsprincippet vedrørende kontrollen af de små parceller

18 Republikken Slovenien har gjort gældende, at Kommissionen foretog et åbenbart urigtigt skøn og tilsidesatte sin begrundelsespligt samt legalitetsprincippet ved at anvende en finansiel korrektion, fordi den ikke råder over et effektivt system til kontrol af minimumsstørrelsen af det støtteberettigede areal. Slovenien omfatter et stort antal arealer med karstholdige skråninger, og landbrugere har altid dyrket hvert stykke landbrugsjord, uanset hvor lille dette stykke måtte være. EU-lovgivningen fastsætter ikke grænser for et landbrugsareals form eller indsnævringer, og de omtvistede arealer, som blev konstateret i forbindelse med den pågældende kontrol, opfylder samtlige betingelser for definitionen af en landbrugsparcel. Hertil kommer, at disse arealer ikke blev kunstigt skabt med henblik på at opfylde betingelserne for at kunne opnå betalinger efter støtteordningerne. Republikken Slovenien har efter sin opfattelse godtgjort, at samtlige de arealer, som definitivt ikke er støtteberettiget, blev udelukket fra hele det anmeldte areal, og at den slovenske ordning for referenceparceller sikrer effektiviteten af ordningen for ajourføring og overvågning af referenceparcellerne. Kommissionen fandt ikke noget konkret bevis for den påståede overtrædelse i forbindelse med sin kontrol.

19 Kommissionen har i punkt 12.9.1 i den sammenfattende rapport anført, at den slovenske ordning gav landbrugere mulighed for i arealdeklarationen at medtage lange og smalle græsarealer, som hovedsageligt var omgivet af agerjord, med den konsekvens, at en bedrifts landbrugsarealers overflade bliver støtteberettiget. Ifølge denne rapport kunne dette medføre anomalier i målingerne og dermed i godkendelsen af parceller, som ikke opfylder den minimumsoverflade, som et landbrugsareal skal opfylde, hvilket er 0,1 ha i Slovenien i henhold til artikel 14, stk. 4, i Kommissionens forordning (EF) nr.796/2004 af 21. april 2004 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere (EUT L 141, s. 18) og artikel 13, stk. 9, i 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). For at illustrere den kunstige form af en grafisk landbrugsparcel har Kommissionen henvist til parcel nr. 127810, benævnt »Medja« (herefter »Medja-parcellen«). Kommissionen har videre anført, at vanskeligheden ikke ligger i selve de små parceller, men i den uhensigtsmæssige karakter af den fremgangsmåde, som blev fulgt for at udpege de landbrugere, som i deres deklaration medtog grunde for at sikre, at de parceller, som ikke opfyldte den krævede tærskel, blev støtteberettiget. Henset til kravene i artikel 30 i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 378/2007 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1782/2003 (EUT L 30, p. 16), og i mangel af en egnet kontrolprocedure med henblik på at finde og udelukke disse landbrugsparceller, konstaterede Kommissionen i den sammenfattende rapport, at der forelå en risiko for de pågældende

landbrugsfonde. Endelig fandt Kommissionen i punkt 12.9.3 i den sammenfattende rapport, at i betragtning af, at de slovenske myndigheder ikke havde godtgjort det af disse myndigheder anførte om, at de lange og smalle arealer udelukkende eksisterede i permanente græsarealer, udgjorde alle de grafiske landbrugsparceller vedrørende arealer, der er på mellem 0,10 ha og 0,15 ha, en risiko.

20 Det skal bemærkes, at Kommissionen ifølge artikel 31, stk. 1, i forordning nr. 1290/2005 træffer beslutning om, hvilke beløb der skal udelukkes fra EU-finansiering, hvis den konstaterer, at udgifter under Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) som omhandlet i den nævnte forordnings artikel 3, stk. 1, og under Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) som omhandlet i samme forordnings artikel 4, ikke er afholdt i overensstemmelse med EU-reglerne. Ifølge artikel 38, stk. 2, i forordning nr. 1290/2005 følger udgifter under Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, undtagen udgifter til udvikling af landdistrikterne, der afholdes af medlemsstaterne fra den 16. oktober 2006, de i den samme forordning fastsatte regler.

21 Det bemærkes, at de europæiske landbrugsfonde ifølge fast retspraksis kun finansierer interventioner foretaget efter EU-reglerne inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget (dom af 24.2.2005, Grækenland mod Kommissionen, C-300/02, Sml., EU:C:2005:103, præmis 32, og af 27.2.2013, Polen mod Kommissionen, T-241/10, EU:T:2013:96, præmis 20).

22 Endvidere skal Kommissionen for at bevise en tilsidesættelse af reglerne om de fælles markedsordninger for landbruget ikke udtømmende godtgøre, at de nationale forvaltningers kontrolforanstaltninger er utilstrækkelige, eller at de tal, som de har meddelt, er urigtige, men den skal fremlægge bevis for, at den nærer en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til disse kontrolforanstaltninger eller disse tal. Denne lempelse af beviskravet til Kommissionen skyldes, at medlemsstaten har bedre adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af EUGFL-regnskaberne, og at medlemsstaten følgelig skal føre det mest detaljerede og fuldstændige bevis for, at kontrollen faktisk er foretaget, eller at dens tal er rigtige, og efter omstændighederne for, at Kommissionens beregninger er forkerte (jf. dom Grækenland mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 21, EU:C:2005:103, præmis 33-36 og den deri nævnte retspraksis, og dom af 12.7.2011, Slovenien mod Kommissionen, T-197/09, EU:T:2011:348, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

23 Den pågældende medlemsstat kan ikke afkræfte Kommissionens konstateringer uden at underbygge sine egne påstande med elementer, der godtgør eksistensen af et pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem. Såfremt medlemsstaten ikke fører bevis for, at Kommissionens konstateringer er urigtige, udgør disse forhold, der kan give anledning til alvorlig tvivl med hensyn til indførelsen af et passende og effektivt system af foranstaltninger til overvågning og kontrol (jf. dom af 28.10.1999, Italien mod Kommissionen, C-253/97, Sml., EU:C:1999:527, præmis 7 og den deri nævnte retspraksis, og dom Slovenien mod Kommissionen, nævnt i præmis 22 ovenfor, EU:T:2011:348, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

24 I modsætning til det af Republikken Slovenien hævdede kræves det for at anvende en finansiel korrektion ikke, at der fastslås en væsentlig forsømmelse i anvendelsen af udtrykkelige EU-retlige regler. Det er således ganske vist korrekt, at ifølge retningslinjerne for faste finansielle korrektioner, som defineret i bilag 2 til Kommissionens dok. VI/5330/97 af 23. december 1997, som har titlen »Retningslinjer for beregning af de finansielle følger ved udarbejdelsen af beslutningen om regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen« (herefter »dok. VI/5330/97«), forudsætter en fast finansiel korrektion, at der foreligger en væsentlig forsømmelse i anvendelsen af udtrykkelige EU-retlige regler. Det er imidlertid allerede blevet fastslået, at definitionen af bevisbyrden i den retspraksis, der er nævnt i præmis 22 og 23 ovenfor, ikke påvirkes af dette krav, som er opstillet i dok. VI/5330/97, for det første fordi denne betingelse skal ses i lyset af i sin sammenhæng, og for det andet

fordi denne definition i retspraksis også er blevet fastholdt efter vedtagelsen af dok. VI/5330/97 (jf. i denne retning dom af 25.7.2006, Belgien mod Kommissionen, T-221/04, EU:T:2006:223, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

25 I nærværende sag fremgår det af punkt 12.9.1 i den sammenfattende rapport, at Kommissionen til støtte for sin konklusion om, at der var svagheder i kontrollen af de små parceller med hensyn til overholdelsen af definitionen af landbrugsparcellerne, støttede sig til resultaterne af kontrollen af Medja-parcellen, som efter Kommissionens opfattelse antog en kunstig form. Ifølge Kommissionen omfattede det anmeldte græsareal på 0,12 ha et aflangt areal på ca. 50 meter, af en bredde på ikke over 1,9 meter. Som følge af dette aflange areal blev denne parcel støtteberettiget, hvilket ikke ville have været tilfældet, såfremt der ikke var blevet taget hensyn til det aflange areal. Desuden svarede en del af dette areal – på 0,02 ha – til en bjergside, der ikke blev anvendt til landbrug, og som var dækket af brændenælder og buske. Ifølge den sammenfattende rapport kunne udelukkelsen af denne del også have ført til en afvisning af hele denne landbrugsparcel, eftersom minimumsstørrelsen af en landbrugsparcel som defineret af Republikken Slovenien i overensstemmelse med artikel 13, stk. 9, i forordning nr. 1122/2009 ikke var opfyldt.

26 Eftersom de i denne sag omhandlede ansøgningsår vedrører årene 2009-2011, bemærkes det indledningsvis, at forordning nr. 796/2004 i medfør af artikel 86, stk. 1, i forordning nr. 1122/2009 blev ophævet pr. 1. januar 2010, men at den dog fortsat anvendes i forbindelse med støtteansøgninger for produktionsår eller præmieperioder, der begynder inden den 1. januar 2010. I overensstemmelse med artikel 87, stk. 2, i forordning nr. 1122/2009 finder denne anvendelse for støtteansøgninger vedrørende produktionsår eller præmieperioder, der begynder inden den 1. januar 2010.

27 Som hævdet af Republikken Slovenien, udgør Kommissionens konstateringer vedrørende Medja-parcellen ikke et bevis for en begrundet og rimelig tvivl, som kan bevise en tilsidesættelse af reglerne om de fælles markedsordninger for landbruget i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 22 ovenfor.

28 Det er således for det første ganske vist korrekt, at Kommissionen ifølge skrivelsen af 21. november 2011, hvorved den meddelte Republikken Slovenien resultatet af sit kontrolbesøg, konstaterede de forhold, der er nævnt i punkt 12.9.1 i den sammenfattende rapport vedrørende Medja-parcellen. De slovenske myndigheder bestred imidlertid disse konstateringer ved skrivelse af 20. januar 2012. Det fremgår af punkt 1.2.1 i Kommissionens skrivelse af 16. juli 2013, at eftersom de slovenske myndigheder havde inspiceret denne parcel efter det af Kommissionen foretagne kontrolbesøg og konstateret, at arealet blev anvendt til landbrugsproduktion, afsluttede Kommissionen behandlingen af spørgsmålet om støtteberettigelsen af den pågældende parcel. Det følger heraf, at Kommissionen ikke havde konstateret, at Medja-parcellen ikke var støtteberettiget. I betragtning heraf kan Kommissionen ikke med føje antage, at denne parcels tilstand udgør et bevis for svagheder i den slovenske kontrolordning for landbrugsarealers støtteberettigelse.

29 Hvad for det andet særligt angår Kommissionens betragtning i punkt 12.9.1 i den sammenfattende rapport om, at hele Medja-parcellen også skulle have været afvist, fordi minimumsstørrelsen af en landbrugsparcel som defineret af Republikken Slovenien i overensstemmelse med artikel 14, stk. 4, i forordning nr. 796/2004 og artikel 13, stk. 9, i forordning nr. 1122/2009 ikke var opfyldt, kan denne heller ikke lægges til grund. Det fremgår nemlig af det nævnte punkt i den sammenfattende rapport, at den del af den omhandlede parcel, som ikke var støtteberettiget, kun var på 0,02 ha. Da denne parcel ifølge Kommissionens betragtninger havde et anmeldt areal på 0,12 ha, og minimumsstørrelsen af en landbrugsparcel i Slovenien var på 0,1 ha, kan det, selv om det antages, at delen på 0,02 ha ikke er støtteberettiget, ikke konkluderes, at minimumsstørrelsen på 0,1 ha ikke var opfyldt.

30 Hvad for det tredje angår Kommissionens betragtninger vedrørende den angiveligt kunstige form af Medja-parcellen, som omfatter et aflangt areal på ca. 50 meter, af en bredde på ikke over 1,9 meter, må det fastslås, at Kommissionen intetsteds anfører, at et landbrugsareal skal antage en bestemt form

for at være støtteberettiget. Som Republikken Slovenien har hævdet, kræver definitionen af begreberne »landbrugsareal« og »landbrugsparcel« i EU-retten endvidere ikke en bestemt form for et areal eller en parcel. I overensstemmelse med artikel 2, litra h), i forordning nr. 73/2009, defineres begrebet »landbrugsareal« således som et areal, der er udlagt som agerjord, permanent græsareal eller areal med permanente afgrøder. I henhold til artikel 2, nr. 1a), i forordning nr. 796/2004, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 972/2007 af 20. august 2007 (EUT L 216, s. 3), og i henhold til artikel 2, nr. 1), i forordning nr. 1122/2009 defineres en landbrugsparcel i princippet som et sammenhængende jordstykke. Selv om medlemsstaterne ifølge definitionen i artikel 2, nr. 1), i forordning nr. 1122/2009 kan fastsætte flere kriterier for yderligere afgrænsning af en landbrugsparcel, er der intet grundlag for at konkludere, at der i Slovenien var foreskrevet en bestemt form for et landbrugsareal. Det må endvidere fastslås, at de lange og smalle græsarealer efter Kommissionens opfattelse uden tvivl er støtteberettiget, hvis de udgør en integreret del af parceller med en størrelse på mere end 0,15 ha. Det følger således af punkt 12.9.3 i den sammenfattende rapport, at det ifølge Kommissionen udelukkende er grafiske landbrugsparceller med arealer, der er på mellem 0,10 ha og 0,15 ha, som udgjorde en risiko (jf. præmis 19 ovenfor).

31 I mangel af Kommissionens fremlæggelse af andre beviser for en begrundet og rimelig tvivl kan det ikke konkluderes, at den har bevist, at der foreligger en tilsidesættelse af reglerne om de fælles markedsordninger for landbruget som følge af, at der i Slovenien er svagheder i kontrollen af de små parceller med hensyn til definitionen af landbrugsparcellerne som fastsat i artikel 14, stk. 4, i forordning nr. 796/2004 og artikel 13, stk. 9, i forordning nr. 1122/2009. Det er derfor med urette, at Kommissionen anvendte en finansiel korrektion på grundlag af en sådan tilsidesættelse af de EU-retlige regler.

32 Det skal med hensyn til Kommissionens betragtning i punkt 12.9.1 i den sammenfattende rapport om, at der også forelå en risiko for de omhandlede landbrugsfonde, henset til kravene i artikel 30 i forordning nr. 73/2009, bemærkes, således som Kommissionen har anført, og således som det følger af punkt 12.9.1 i den sammenfattende rapport, at den finansielle korrektion, der blev anvendt, ikke blev vedtaget på grundlag af denne bestemmelse. Det fremgår endvidere af Kommissionens skrivelse af 16. juli 2013, at Kommissionen kun nævnte artikel 30 i forordning nr. 73/2009 for at angive artiklens indhold, hvorefter det ikke er tilladt kunstigt at skabe betingelser for at modtage betalinger.

33 På baggrund af det ovenstående, og uden at det er nødvendigt for Retten at tage stilling til klagepunktet om en tilsidesættelse af begrundelsespligten, skal det første anbringende tages til følge, henset til, at Kommissionen anvendte en finansiel korrektion, selv om der ikke forelå beviser for en tilsidesættelse af de EU-retlige regler.

Det andet anbringende om en begrundelsesmangel og en tilsidesættelse af legalitetsprincippet vedrørende målingen af stikprøven af parcellerne og ekstrapoleringen af resultaterne opnået ved kontrollen på stedet

34 Republikken Slovenien har gjort gældende, at Kommissionen tilsidesatte sin begrundelsespligt og legalitetsprincippet ved at anvende en finansiel korrektion, fordi Republikken Slovenien ikke ekstrapolerede resultaterne af kontrollen på stedet i tilfælde af forskelle på under 3%. De parceller, som blev udvalgt til kontrol, blev ikke udvalgt tilfældigt. Ved udtagelsen af stikprøven af de grafiske landbrugsparceller var kravene til pålidelighed og repræsentativitet opfyldt i overensstemmelse med forordning nr. 1122/2009. Når der i forbindelse med udtagelsen af stikprøven af de grafiske landbrugsparceller med henblik på en kontrol på stedet blev konstateret uregelmæssigheder, udvidede de slovenske myndigheder ifølge Republikken Slovenien stikprøven ved at tage hensyn til retningslinjerne fra Kommissionens Fælles Forskningscenter. Disse indfører en tærskel på 3% for konstatering af en anomali og kræver kun en udvidelse af stikprøven ud over denne tærskel under henvisning til artikel 33 og 58 i forordning nr. 1122/2009. I modsætning til disse retningslinjer har en ekstrapolering af en fejl, som konstateres for stikprøven, til hele afgrødegruppen imidlertid intet

retsgrundlag hverken i forordning nr. 796/2004 for ansøgningsåret 2009 eller forordning nr. 1122/2009 for ansøgningsårene 2010 og 2011. Desuden er den anfægtede afgørelse behæftet med en begrundelsesmangel, for så vidt som Kommissionen fastslog en tilsidesættelse af ekstrapoleringspligten på grundlag af 44. betragtning til forordning nr. 1122/2009 for ansøgningsåret 2009. Endvidere udgør ethvert ekstrapoleringskrav ifølge Republikken Slovenien en tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet og den berørte landbrugers ret til at blive hørt. I øvrigt ville en ekstrapolering med respekt for de grundlæggende rettigheder medføre en obligatorisk måling af samtlige arealer, hvilket er i strid med den i 44. betragtning til forordning nr. 1122/2009 angivne målsætning om forenkling og med målsætningen om formindskelse af unødvendige administrative byrder og udgifter. Da de slovenske myndigheder under alle omstændigheder handlede i overensstemmelse med retningslinjerne fra det Fælles Forskningscenter, burde Kommissionen fuldstændigt have givet afkald på den finansielle korrektion ifølge dok. VI/5330/97.

35 Ifølge punkt 12.9.1 i den sammenfattende rapport blev det med kontrollen fastslået, at de slovenske myndigheder udvalgte landbrugsparcellerne tilfældigt med henblik på målingen, samt sikrede, at der blev medtaget mindst én grafisk landbrugsparcel fra hver afgrødegruppe. Hvis der blev konstateret fejl angående disse parceller uden en overskridelse på 3% eller 2 ha, blev disse godkendt som sådanne, og det blev antaget, at de landbrugsparceller, som ikke var omfattet af målingerne, var forskriftsmæssige. Ifølge den sammenfattende rapport er ulovlighedstærskelen i Slovenien, som kræver en udvidelse af stikprøven, fastsat til 3%, under henvisning til artikel 33 og 58 i forordning nr. 1122/2009. I henhold til 44. betragtning til denne forordning bør stikprøven dog være pålidelig og repræsentativ og udvides i tilfælde af uregelmæssigheder. Ifølge denne betragtning bør resultaterne af stikprøven ekstrapoleres til resten af populationen. Ifølge den sammenfattende rapport udgjorde muligheden for at begrænse målingerne til 50% af de anmeldte parceller i overensstemmelse med artikel 29 i forordning nr. 796/2004 og artikel 33 i forordning nr. 1122/2009 en undtagelse fra reglen om kontrol af alle landbrugsparcellerne. Det vil derfor være muligt at sikre et pålideligt og repræsentativt kontrolresultat gennem en ekstrapolering af kontrolresultaterne, navnlig når stikprøven ikke udvides til et niveau, som sikrer, at anmeldelser af for stort areal ikke fortsat består.

36 Hvad for det første angår argumentationen om, at den anfægtede afgørelse er behæftet med en begrundelsesmangel, for så vidt som Kommissionen fastslog en tilsidesættelse af ekstrapoleringspligten på grundlag af 44. betragtning til forordning nr. 1122/2009 for ansøgningsåret 2009, og dermed ikke angav et gyldigt retsgrundlag, skal denne forkastes. Det er således korrekt, at Kommissionen henviste til denne betragtning i punkt 12.9.1 i den sammenfattende rapport, idet den angav, at stikprøven ifølge betragtningen skulle være pålidelig og repræsentativ samt udvides i tilfælde af anomalier, og at resultaterne af stikprøven skulle ekstrapoleres til resten af populationen. Det fremgår imidlertid i fornødent omfang af det samme punkt i den sammenfattende rapport, at kravet om en pålidelig og repræsentativ kontrol, som kunne sikres gennem en ekstrapolering af kontrolresultaterne, ifølge Kommissionen var fastsat i artikel 29 i forordning nr. 796/2004 og artikel 33 i forordning nr. 1122/2009, og at disse bestemmelser derfor efter Kommissionens opfattelse udgjorde et gyldigt retsgrundlag i det foreliggende tilfælde.

37 Hvad for det andet angår argumentationen om, at Kommissionen har tilsidesat legalitetsprincippet ved at anvende en finansiel korrektion, fordi resultaterne af kontrollen på stedet ikke blev ekstrapoleret i tilfælde af forskelle på under 3%, skal det bemærkes, at ifølge artikel 29 i forordning nr. 796/2004, som ændret ved forordning nr. 972/2007, og artikel 33 i forordning nr. 1122/2009 skal kontrollen på stedet omfatte alle de landbrugsparceller, som der er ansøgt om støtte for. I overensstemmelse med disse bestemmelser kan den fysiske fastslåelse af arealerne, der er en del af kontrollen på stedet, dog begrænses til en stikprøve på ned til 50% af de landbrugsparceller, som der er indgivet ansøgninger for, hvis stikprøven sikrer en pålidelig og repræsentativ kontrol, både med hensyn til det kontrollerede areal og den støtte, der er ansøgt om. Stadig i henhold til de nævnte bestemmelser, hvis der ved stikprøvekontrollen påvises uregelmæssigheder, sættes andelen af de faktisk kontrollerede parceller op.

38 Det er for det første ubestridt, at de slovenske myndigheder begrænsede den fysiske fastslåelse af de arealer, der var en del af kontrollen på stedet, til en stikprøve på mindst 50% af de landbrugsparceller, som der var indgivet ansøgninger for, i overensstemmelse med artikel 29 i forordning nr. 796/2004 og artikel 33 i forordning nr. 1122/2009. Det må fastslås, at Republikken Slovenien ikke har bestridt Kommissionens konstateringer om, at da de slovenske myndigheder opdagede fejl angående i forbindelse med myndighedernes kontrol på stedet uden en overskridelse på 3% eller 2 ha, blev disse godkendt som sådanne, uden at stikprøven blev udvidet i alle tilfælde. Det fremgår således af punkt 12.9.2 i den sammenfattende rapport, at såfremt fejlprocenten var på under 3%, afgjorde inspektøren ifølge de slovenske myndigheder, om kontrollen skulle udvides til hele bedriften.

39 Det skal med hensyn til argumentet om, at ulovlighedstærskelen, som kræver en udvidelse af stikprøven, kunne fastsættes til 3% i overensstemmelse med artikel 33 og 58 i forordning nr. 1122/2009, dels fastslås, at den nævnte artikel 33 ikke indeholder nogen tærskel, hvorunder der ikke kræves en udvidelse af stikprøven. Dels er det med hensyn til artikel 58 i forordning nr. 1122/2009 korrekt, at denne artikel bestemmer, at såfremt det areal, der for en afgrødegruppe er anmeldt i forbindelse med en arealrelateret støtteordning, overstiger det areal, der er fastslået i henhold til artikel 57 i den nævnte forordning, beregnes støtten på grundlag af det fastslåede areal reduceret med det dobbelte af den konstaterede forskel, hvis denne forskel udgør over 3% eller 2 ha, men ikke over 20% af det fastslåede areal. Det følger imidlertid på ingen måde af artikel 58 i forordning nr. 1122/2009, som er indeholdt i denne forordnings afsnit IV med overskriften »Grundlag for beregning af støtte, nedsættelser og udelukkelser«, at de nationale myndigheder i forbindelse med en kontrol på stedet ikke er forpligtet til at udvide stikprøven, når der er konstateret mindre end 3% uregelmæssigheder. Det må endvidere fastslås, at Kommissionen med rette har anført, at arealforskellen kan overskride 3%, såfremt alle parcellerne måles, hvilket medfører en anvendelse af betalingsnedsættelser i medfør af artikel 58 i forordning nr. 1122/2009.

40 I det omfang Republikken Slovenien har gjort gældende, at den har støttet sig til retningslinjerne fra Kommissionens Fælles Forskningscenter, som fortolket i en e-mail af 10. oktober 2011 fra dette center til de slovenske myndigheder, hvorefter der gælder en tærskel på 3% for konstateringen af en anomali og kun kræves en udvidelse af stikprøven ud over denne tærskel, under henvisning til artikel 33 og 58 i forordning nr. 1122/2009, kan dens argumentation heller ikke tiltrædes. Det er således for det første ganske vist korrekt ifølge disse retningslinjer, at såfremt den fejlprocent, som konstateres i forbindelse med en stikprøve, er over 3%, skal alle parcellerne i den berørte afgrødegruppe omfattes af stikprøven. Det fremgår imidlertid også af disse retningslinjer, at konstateringen af en uregelmæssighed under en tærskel på 3% udgør en risiko for landbrugsfondene og kan begrunde en fuldstændig kontrol. For så vidt som det for det andet fremgår af e-mailen fra det Fælles Forskningscenter af 10. oktober 2011, at der blev fastsat en tærskel på 3% på grund af den omstændighed, at der kun forelå en anomali som omhandlet i forordning nr. 1122/2009, hvis denne kunne medføre betalingsnedsættelse, hvilket var tilfældet, såfremt den konstaterede forskel overskred 3% i overensstemmelse med denne forordnings artikel 58, skal det bemærkes, at en sådan fortolkning af artikel 33 og 58 i forordning nr. 1122/2009 bør afvises af de i præmis 39 ovenfor anførte grunde.

41 Hvad for det andet angår Kommissionens konstatering om, at det er muligt at sikre et pålideligt og repræsentativt kontrolresultat gennem en ekstrapolering af kontrolresultaterne, navnlig når stikprøven ikke udvides til et niveau, som sikrer, at anmeldelser af for stort areal ikke fortsat består, er det korrekt, at en sådan ekstrapolering ikke er fastsat i hverken artikel 29 i forordning nr. 796/2004 eller i artikel 33 i forordning nr. 1122/2009. Det er kun 44. betragtning til forordning nr. 1122/2009, som anfører, at resultaterne af stikprøven bør ekstrapoleres til resten af populationen. Denne betragtning gælder kun for kontrollen på stedet vedrørende ansøgningsårene 2010 og 2011, men ikke ansøgningsåret 2009 (jf. præmis 26 ovenfor). Det er ligeledes korrekt, at det i henhold til fast retspraksis gælder, at selv om betragtningerne kan præcisere indholdet af en EU-retsakt, kan de ikke påberåbes som undtagelse til retsaktens bestemmelser (jf. i denne retning analogt dom af 10. januar 2006, IATA og ELFAA, C-344/04, Sml., EU:C:2006:10, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).

42 Det fremgår imidlertid af artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 796/2004 og artikel 26, stk. 1, i forordning nr. 1122/2009, at kontrol på stedet foretages på en sådan måde, at der sikres en effektiv efterprøvning af, om betingelserne for at opnå støtte er opfyldt, og om de krav og normer, der er relevante for krydsoverensstemmelse, er overholdt. Endvidere udgør muligheden for at begrænse den fysiske fastslåelse af parcellerne til en stikprøve på 50% heraf ifølge artikel 29 i forordning nr. 796/2004 og artikel 33 i forordning nr. 1122/2009 en undtagelse fra princippet om kontrol af alle landbrugsparcellerne, således som Kommissionen har hævdet. Denne mulighed er blevet indført med en målsætning om forenkling for øje, således som det fremgår af 44. betragtning til forordning nr. 1122/2009. På baggrund af det ovenstående var det med føje, at Kommissionen lagde til grund, at der kunne opnås et pålideligt og repræsentativt resultat af kontrollen på stedet ved at ekstrapolere resultaterne af stikprøven til resten af populationen. Ved at foretage en sådan ekstrapolering er det således muligt at opnå et pålideligt og repræsentativt resultat af kontrollen på stedet med hensyn til alle de pågældende parceller, og ikke kun med hensyn til de parceller, der faktisk blev kontrolleret. Det skal bemærkes, at ekstrapolering udgør en nødvendig følge af muligheden for at forenkle kontrollen på stedet ved at begrænse denne til en stikprøve på 50% af landbrugsparcellerne.

43 Hvad i denne henseende angår Republikken Sloveniens argumentation om, at en ekstrapolering af en konstateret fejl udgør en tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet og den berørte landbrugers ret til at blive hørt, og at en ekstrapolering med respekt for de grundlæggende rettigheder medfører en obligatorisk måling af samtlige arealer, hvilket er i strid med den i 44. betragtning til forordning nr. 1122/2009 angivne målsætning om forenkling og med målsætningen om formindskelse af unødvendige administrative byrder og udgifter, skal det bemærkes, at det væsentlige formål med afgørelsen om afslutningen af regnskaber er at sikre, at de af de nationale myndigheder afholdte udgifter er blevet udbetalt i overensstemmelse med de EU-retlige regler (dom af 22.4.1999, Nederlandene mod Kommissionen, C-28/94, Sml., EU:C:1999:191, præmis 49). Endvidere fremgår det af fast retspraksis, at den endelige afgørelse vedrørende afslutningen af årsregnskaberne træffes efter en særlig kontradiktorisk sagsbehandling, hvorunder medlemsstaterne sikres fuld garanti for at kunne fremføre alle deres synspunkter (jf. dom af 14.12.2000, Tyskland mod Kommissionen, C-245/97, Sml., EU:C:2000:687, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis). Regnskabsafslutningsproceduren er derfor en procedure, der indledes mod medlemsstaten og ikke den berørte landbruger, som ikke har ret til at blive hørt under denne procedure. Det må desuden fastslås, at ingen bestemt landbrugsparcel er blevet identificeret som ikke-støtteberettiget ved at ekstrapolere stikprøveresultaterne til resten af populationen. I øvrigt bemærkes, at en sådan ekstrapolering anvendes til at formindske administrative byrder og udgifter, idet et pålideligt resultat af kontrollen på stedet kan sikres ved at tage hensyn til formålet om en forenkling af denne kontrol.

44 Hvad for det tredje angår Republikken Sloveniens argumentation om, at Kommissionen fejlagtigt fandt, at de parceller, som blev udvalgt til kontrol, blev udvalgt tilfældigt, skal det bemærkes, at det er korrekt, at Kommissionen ifølge punkt 12.9.1 i den sammenfattende rapport konstaterede, at de pågældende landbrugsparceller var blevet udvalgt tilfældigt. Det fremgår imidlertid ikke af dette punkt, hvilket Republikken Slovenien har medgivet, at konstateringen af svigt i forbindelse med kontrollen på stedet var baseret på en hævdet mangel på repræsentativitet ved valget af landbrugsparcellerne. Republikken Sloveniens argumentation er derfor irrelevant.

45 For det tredje har Republikken Slovenien gjort gældende, at da de slovenske myndigheder under alle omstændigheder handlede i overensstemmelse med retningslinjerne fra det Fælles Forskningscenter, burde Kommissionen fuldstændigt have givet afkald på den finansielle korrektion ifølge dok. VI/5330/97.

46 Det må i denne forbindelse konstateres, at når manglerne skyldtes vanskeligheder ved fortolkningen af EU-retsakter undtagen i tilfælde, hvor det med rimelighed kunne forventes, at medlemsstaten behandler sådanne vanskeligheder sammen med Kommissionen, og når de nationale myndigheder tog

effektive skridt til at afbøde manglerne, så snart de blev afsløret, kan denne formildende omstændighed ifølge dok. VI/5330/97 tages i betragtning, og der kan foreslås en lavere sats eller ingen korrektion.

47 Det skal i nærværende sag fastslås, at selv om de slovenske myndigheder ikke var forpligtede til at udvide den pågældende stikprøve, fordi de af disse myndigheder konstaterede uregelmæssigheder ikke overskred tærsklen på 3%, forholder det sig ikke desto mindre ligeledes ifølge disse retningslinjer således, at stikprøveresultaterne skulle ekstrapoleres til resten af populationen. Det fremgår således ikke, at det var med urette, at Kommissionen anvendte den pågældende finansielle korrektion.

48 Det andet anbringende skal derfor forkastes.

49 Det følger af det ovenstående, at søgsmålet delvist bør tages til følge, for så vidt som Kommissionen anvendte en finansiel korrektion på grund af svagheder i kontrollen af de små parceller med hensyn til overholdelsen af definitionen af landbrugsparcellerne. Den anfægtede afgørelse bør derfor annulleres, for så vidt som den hvad Republikken Slovenien angår udelukker et beløb på 85 780,08 EUR for regnskabsåret 2010, 115 956,46 EUR for regnskabsåret 2011 og 131 269,23 EUR for regnskabsåret 2012, fra EU-finansiering. I øvrigt frifindes Kommissionen.

Sagens omkostninger

50 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 3, kan Retten fordele sagens omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på ét eller flere punkter. Retten kan dog, hvis dette efter omstændighederne findes begrundet, beslutte, at en part, ud over at bære sine egne omkostninger, skal betale en del af modpartens omkostninger.

51 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at der må gives Republikken Slovenien medhold i dennes påstande vedrørende den finansielle korrektion på 333 005,77 EUR. Til gengæld bør Kommissionen frifindes, for så vidt som søgsmålet vedrører den resterende del af den finansielle korrektion på 14 655,33 EUR. Retten finder under hensyn til sagens omstændigheder, at Kommissionen bør bære sine egne omkostninger og betale ni tiendedele af de omkostninger, der er afholdt af Republikken Slovenien. Republikken Slovenien bærer en tiendedel af sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Femte Afdeling):

1) Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2014/458/EU af 9. juli 2014 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 205, s. 62), annulleres, for så vidt som den hvad Republikken Slovenien angår udelukker et beløb på 85 780,08 EUR for regnskabsåret 2010, 115 956,46 EUR for regnskabsåret 2011 og 131 269,23 EUR for regnskabsåret 2012, fra EU-finansiering.

2) I øvrigt frifindes Europa-Kommissionen.

3) Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler ni tiendedele af de omkostninger, der er afholdt af Republikken Slovenien.

4) Republikken Slovenien bærer en tiendedel af sine egne omkostninger.

Dittrich Schwarcz Tomljenović

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. januar 2016.

Underskrifter