Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (femte avdelningen)

den 28 januari 2016*

”EUGFJ — Garantisektionen — EGFJ och EJFLU — Utgifter som undantagits från finansiering — Kontroll av små skiften — Bevisning för att det föreligger allvarliga och rimliga tvivel saknas — Extrapolering utifrån resultaten av kontroller på plats”

I mål T-667/14,

Republiken Slovenien, företrädd av L. Bembič, i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av B. Rous Demiri och D. Triantafyllou, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om delvis ogiltigförklaring av kommissionens genomförandebeslut 2014/458/EU av den 9 juli 2014 om undantagande av vissa betalningar från EU-finansiering 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 205, s. 62), i den del beslutet innebär att vissa betalningar som verkställts av Republiken Slovenien undantas från finansiering,

meddelar

TRIBUNALEN (femte avdelningen),

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

justitiesekreterare: handläggaren S. Bukšek Tomac,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 21 oktober 2015,

följande

* Rättegångsspråk: slovenska.

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Mellan den 3 och den 7 oktober 2011 genomförde Europeiska kommissionen kontroller i Slovenien i enlighet med artikel 37.1 i rådets förordning (EG) nr 1290/2005 av den 21 juni 2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 209, s. 1). Det huvudsakliga syftet med dessa kontroller var att utvärdera tillämpningen av ordningarna för direktstöd för ansökningsåren 2009–2011, vilka motsvarade budgetåren 2010–2012.

2 Genom skrivelse av den 21 november 2011 meddelade kommissionen Republiken Slovenien resultatet av kontrollerna, i enlighet med artikel 11.1 första stycket 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). Kommissionen ansåg att betalningarna inte hade verkställts med iakttagande av unionsrätten.

3 Republiken Slovenien besvarade kommissionens anmärkningar genom skrivelse av den 20 januari 2012.

4 Genom skrivelse av den 22 maj 2013 bjöd kommissionen in de slovenska myndigheterna till ett bilateralt möte, i enlighet med artikel 11.1 tredje stycket i förordning nr 885/2006. Republiken Slovenien inkom med ytterligare uppgifter till kommissionen genom skrivelse av den 5 juni 2013 och det bilaterala mötet hölls den 12 juni 2013.

5 Genom skrivelse av den 16 juli 2013 skickade kommissionen protokollet från det bilaterala mötet och förteckningen över de ytterligare uppgifter som begärdes under detta möte till de slovenska myndigheterna, i enlighet med artikel 11.2 första stycket i förordning nr 885/2006. Republiken Slovenien besvarade denna skrivelse genom skrivelse av den 16 september 2013.

6 Den 3 januari 2014 meddelade kommissionen Republiken Slovenien sina formella slutsatser, i enlighet med artikel 11.2 tredje stycket i förordning nr 885/2006. I meddelandet vidhöll kommissionen sin ståndpunkt att genomförandet av arealstödet i Slovenien inte överensstämde med unionens bestämmelser under ansökningsåren 2009–2011. Kommissionen föreslog därför att ett belopp på 347 661,10 euro skulle undantas från EU-finansiering. Kommissionen konstaterade närmare bestämt följande:

— Brister i kontrollen av små skiften med avseende på huruvida de uppfyller definitionen av ett jordbruksskifte, och det tillkännagavs därför att det skulle göras en schablonkorrigering med 5 procent av direktstöden, motsvarande 85 780,08 euro för budgetåret 2010, 115 956,46 euro för budgetåret 2011 och 131 269,23 euro för budgetåret 2012.

— Extrapolering av resultaten från kontrollerna hade inte skett när skillnaden understeg 3 procent, och det tillkännagavs därför att det skulle göras en engångskorrigering av direktstöden, motsvarande 1 771,90 euro för budgetåret 2010, 6 376,67 euro för budgetåret 2011 och 6 506,76 euro för budgetåret 2012.

7 Genom skrivelse av den 13 februari 2014 begärde Republiken Slovenien att det skulle inledas ett förfarande vid förlikningsorganet, i enlighet med artikel 16 i förordning nr 885/2006. Förlikningsorganet avvisade denna begäran den 25 mars 2014.

8 Kommissionen vidhöll sin ståndpunkt med stöd av de skäl som sammanfattades i den sammanfattande rapporten angående resultaten av de kontroller som gjorts i samband med avslutet av räkenskaperna (nedan kallad den sammanfattande rapporten).

9 Genom genomförandebeslut 2014/458/EU av den 9 juli 2014 om undantagande av vissa betalningar från EU-finansiering 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 205, s. 62) (nedan kallat det angripna beslutet), undantog kommissionen de aktuella betalningarna från EU-finansiering eftersom de inte hade verkställts i överensstämmelse med unionens bestämmelser.

Förfarandet och parternas yrkanden

10 Republiken Slovenien väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 12 september 2014.

11 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen (femte avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet.

12 Som en åtgärd för processledning enligt artikel 89 i tribunalens rättegångsregler, anmodade tribunalen Republiken Slovenien att förete en handling. Republiken Slovenien efterkom denna begäran inom den fastställda fristen.

13 Parterna utvecklade sin respektive talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 21 oktober 2015. Under förhandlingen lade parterna fram vissa fotografier, vilka fördes till handlingarna i målet. I enlighet med artikel 85.4 i rättegångsreglerna lät ordföranden parterna yttra sig över dessa bevis.

14 Republiken Slovenien har yrkat att tribunalen ska

— ogiltigförklara det angripna beslutet, i den del beslutet innebär, såvitt avser Republiken Slovenien, att ett belopp på 347 661,10 euro undantas från EU-finansiering, vilket motsvarar de deklarerade betalningarna för budgetåren 2010–2012,

— i andra hand, godta schablonkorrigeringen med 5 procent av direktstöden på grund av brister i kontrollen av små skiften med ett belopp på enbart 172 876,39 euro, vilket motsvarar de deklarerade betalningarna för budgetåren 2010–2012, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

15 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan, och

— förplikta Republiken Slovenien att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Huruvida den bevisning som åberopats vid förhandlingen kan tillåtas

16 Eftersom den bevisning som parterna har lagt fram i form av fotografier lades fram först under den muntliga delen av förfarandet, utan att de angav godtagbara skäl till att detta inte hade gjorts tidigare, ska denna bevisning avvisas i enlighet med artikel 85.3 i rättegångsreglerna.

Prövning i sak

17 Republiken Slovenien har anfört två grunder till stöd för sin talan. Den första grunden, vilken avser en uppenbart oriktig bedömning, otillräcklig motivering och åsidosättande av legalitetsprincipen, rör kontrollen av små skiften med avseende på huruvida de uppfyller definitionen av ett jordbruksskifte. Den andra grunden, rörande mätningen av stickprovet av skiftena och extrapoleringen av resultaten från kontrollerna på plats, avser otillräcklig motivering och åsidosättande av legalitetsprincipen.

Den första grunden: Uppenbart oriktig bedömning, otillräcklig motivering och åsidosättande av legalitetsprincipen rörande kontrollen av små skiften

18 Republiken Slovenien har gjort gällande att kommissionen gjorde en uppenbart oriktig bedömning och åsidosatte sin motiveringsskyldighet samt legalitetsprincipen när den tillämpade en finansiell korrigering på grund av att Republiken Slovenien inte hade ett effektivt system för att kontrollera den minsta stödberättigade arealen. Slovenien omfattar ett stort antal sluttande arealer innehållande karst och jordbrukarna har alltid odlat på alla jordlotter hur små de än är. I unionslagstiftningen föreskrivs det inte några begränsningar vad gäller jordbruksmarkens form och avsmalning och de omtvistade arealer som konstaterades i samband med den aktuella kontrollen uppfyller samtliga villkor i definitionen av ett jordbruksskifte. Dessa arealer har dessutom inte skapats på ett konstlat sätt för att uppfylla villkoren för rätt till betalningar enligt stödordningarna. Republiken Slovenien anser att den har visat att alla arealer som definitivt inte är stödberättigade hade undantagits från hela den deklarerade arealen och att det slovenska systemet med referensskiften säkerställde effektiviteten i systemet med uppdatering och uppföljning av arealer. Kommissionen hittade inte något konkret bevis för det påstådda åsidosättandet vid sina kontroller.

19 I punkt 12.9.1 i den sammanfattande rapporten angav kommissionen att det slovenska systemet gjorde det möjligt för jordbrukare att i deklarationen av skiftena inkludera långsmala remsor av ängsmark som i huvudsak omgav den odlingsbara marken, med följden att ett jordbruksföretags arealer av grafiskt fastställda jordbruksskiften blev stödberättigade. Enligt rapporten kunde detta medföra avvikelser i mätningarna och därmed även att man beaktade skiften som inte uppgick till den minsta areal som ett jordbruksskifte ska omfatta, vilken uppgår till 0,1 hektar i Slovenien, enligt artikel 14.4 i kommissionens förordning (EG) nr 796/2004 av den 21 april 2004 om närmare föreskrifter för tillämpningen av de tvärvillkor, den modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare (EUT L 141, s. 18) och i artikel 13.9 i 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). För att illustrera den konstlade formen på ett grafiskt fastställt jordbruksskifte, hänvisade kommissionen till skifte nr 127810 som kallas Medja (nedan kallat Medja-skiftet). Vidare angav kommissionen att problemet inte var de små skiftena i sig, utan den olämpliga karaktären på det förfarande som tillämpades för att identifiera jordbrukare som i sin deklaration hade tagit med mark för att se till att de skiften som inte uppfyllde den nödvändiga tröskeln blev stödberättigade. Med hänsyn till kraven i artikel 30 i rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003 (EUT L 30, s. 16), och i avsaknad av ett lämpligt kontrollförfarande för att hitta och undanta sådana jordbruksskiften, konstaterade kommissionen i den sammanfattande rapporten att det förelåg en risk för de aktuella jordbruksfonderna. Slutligen fann kommissionen i punkt 12.9.3 i den sammanfattande rapporten att

med hänsyn till att de slovenska myndigheterna inte hade styrkt sitt påstående att de långsmala remsorna uteslutande fanns på permanent betesmark, utgjorde samtliga grafiskt fastställda jordbruksskiften avseende arealer på mellan 0,10 hektar och 0,15 hektar en risk.

20 Tribunalen påpekar att enligt artikel 31.1 i förordning nr 1290/2005 ska kommissionen fatta beslut om vilka belopp som ska undantas från unionsfinansiering om den konstaterar att sådana utgifter från Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) som avses i artikel 3.1 i denna förordning och sådana utgifter från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) som avses i artikel 4 i samma förordning inte har betalats enligt unionsreglerna. I artikel 38.2 i förordning nr 1290/2005 föreskrivs att för de utgifter från garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), med undantag för utgifter för landsbygdsutveckling, som medlemsstaterna betalar från och med den 16 oktober 2006 ska bestämmelserna i denna förordning gälla.

21 Det följer av fast rättspraxis att de europeiska jordbruksfonderna endast finansierar interventioner som genomförs i enlighet med de unionsbestämmelser som gäller för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna (dom av den 24 februari 2005, Grekland/kommissionen, C-300/02, REG, EU:C:2005:103, punkt 32, och dom av den 27 februari 2013, Polen/kommissionen, T-241/10, EU:T:2013:96, punkt 20).

22 Det ankommer vidare inte på kommissionen att, för att styrka att bestämmelserna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts, på ett uttömmande sätt visa att de kontroller som de nationella myndigheterna har utfört var otillräckliga eller att de sifferuppgifter som de har lämnat är oriktiga. Den behöver endast förete bevis för att det föreligger allvarligt och rimligt tvivel beträffande dessa kontroller eller sifferuppgifter. Att kommissionen har ålagts en lättare bevisbörda beror på att det är medlemsstaten som har lättast att samla in och kontrollera de uppgifter som är nödvändiga för avslutande av de europeiska jordbruksfondernas räkenskaper och att det följaktligen ankommer på medlemsstaten att inkomma med så detaljerad och fullständig bevisning som möjligt avseende dessa kontroller eller sifferuppgifter samt, i förekommande fall, bevisning för att kommissionens påståenden inte är korrekta (se dom Grekland/kommissionen, punkt 21 ovan, EU:C:2005:103, punkterna 33–36 och där angiven rättspraxis, och dom av den 12 juli 2011, Slovenien/kommissionen, T-197/09, EU:T:2011:348, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

23 Den berörda medlemsstaten kan å sin sida inte vederlägga kommissionens konstateranden utan att stödja sina egna påståenden på uppgifter som visar att det föreligger ett tillförlitligt och funktionsdugligt kontrollsystem. Om medlemsstaten inte förmår visa att kommissionens konstateranden är felaktiga, kommer dessa konstateranden följaktligen att utgöra grund för allvarliga tvivel om att ett lämpligt och effektivt system av övervaknings- och kontrollåtgärder har införts (se dom av den 28 oktober 1999, Italien/kommissionen, C-253/97, REG, EU:C:1999:527, punkt 7 och där angiven rättspraxis, och dom Slovenien/kommissionen, punkt 22 ovan, EU:T:2011:348, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

24 I motsats till vad Republiken Slovenien har hävdat, krävs det inte att det konstateras att uttryckliga unionsregler tillämpats på ett klart bristfälligt sätt för att en finansiell korrigering ska tillämpas. Det är visserligen riktigt att – enligt de riktlinjer för schablonmässiga finansiella korrigeringar som fastställts i bilaga 2 till kommissionens dokument nr VI/5330/97 av den 23 december 1997, som har rubriken ”Riktlinjer för beräkning av de finansiella konsekvenserna vid utarbetandet av beslutet om avslut av räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ” (nedan kallat dokument nr VI/5330/97) – uttryckliga unionsbestämmelser måste ha tillämpats på ett klart bristfälligt sätt för att det ska göras en schablonmässig finansiell korrigering. Det har dock redan slagits fast i rättspraxis att definitionen av bevisbördan, vilken definition har nämnts i punkterna 22 och 23 ovan, inte påverkas av detta krav som uppställs i dokument nr VI/5330/97, eftersom detta krav ska tolkas i sitt sammanhang och eftersom denna definition i rättspraxis har fortsatt att tillämpas efter antagandet av 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, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

25 I förevarande fall framgår det av punkt 12.9.1 i den sammanfattande rapporten att kommissionen, till stöd för sitt konstaterande att det förelåg brister i kontrollen av små skiften med avseende på huruvida de uppfyller definitionen av ett jordbruksskifte, stödde sig på resultaten av kontrollen av Medja-skiftet, vilket enligt kommissionens mening hade en konstlad form. Enligt kommissionen omfattade den deklarerade ängsmarksarealen på 0,12 hektar en markremsa med en längd på cirka 50 meter och en bredd som inte översteg 1,9 meter. Tack vare denna markremsa var detta skifte stödberättigat, vilket inte hade varit fallet om markremsan inte hade beaktats. En del av denna areal, nämligen 0,02 hektar, motsvarade dessutom en bergssluttning som inte användes till jordbruksproduktion och som var täckt av brännässlor och buskar. Enligt den sammanfattande rapporten skulle en uteslutning av denna del även ha kunnat medföra att detta jordbruksskifte i sin helhet inte godtogs, eftersom den minsta arealen för ett jordbruksskifte, såsom den har definierats av Republiken Slovenien, i enlighet med artikel 13.9 i förordning nr 1122/2009, inte var uppfylld.

26 Med hänsyn till att de aktuella ansökningsåren i förevarande fall är åren 2009–2011, påpekar tribunalen inledningsvis att enligt artikel 86.1 i förordning nr 1122/2009 upphörde förordning nr 796/2004 att gälla från och med den 1 januari 2010, men den ska dock fortsätta att tillämpas i fråga om stödansökningar som avser regleringsår eller bidragsperioder som börjar före den 1 januari 2010. Enligt artikel 87 andra stycket i förordning nr 1122/2009 ska sistnämnda förordning tillämpas på stödansökningar som avser regleringsår eller bidragsperioder som börjar från och med den 1 januari 2010.

27 Såsom Republiken Slovenien har hävdat, utgör kommissionens konstateranden avseende Medja-skiftet inte bevis för att det föreligger allvarligt och rimligt tvivel som kan styrka att bestämmelserna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts, i enlighet med den rättspraxis som nämnts ovan i punkt 22.

28 För det första är det visserligen riktigt att kommissionen, enligt skrivelsen av den 21 november 2011, varigenom den meddelade Republiken Slovenien resultatet av sina kontroller, konstaterade de omständigheter som omnämns i punkt 12.9.1 i den sammanfattande rapporten beträffande Medja-skiftet. De slovenska myndigheterna bestred dock dessa konstateranden genom skrivelse av den 20 januari 2012. Det framgår av punkt 1.2.1 i kommissionens skrivelse av den 16 juli 2013 att eftersom de slovenska myndigheterna hade besökt detta skifte efter den kontroll som kommissionen utfört och hade konstaterat att hela arealen användes till jordbruksproduktion, avslutade kommissionen handläggningen av frågan huruvida det aktuella skiftet var stödberättigat. Härav följer att kommissionen inte konstaterade att Medja-skiftet inte var stödberättigat. Mot bakgrund av det ovan anförda saknar kommissionen fog för att anse att skiftets beskaffenhet utgör ett bevis för bristerna i det slovenska kontrollsystemet för jordbruksarealers stödberättigande.

29 Vad för det andra särskilt beträffar kommissionens påpekande i punkt 12.9.1 i den sammanfattande rapporten, enligt vilket Medja-skiftet i sin helhet inte heller borde ha godtagits på grund av att den minsta arealen för ett jordbruksskifte, såsom den har definierats av Republiken Slovenien, i enlighet med artikel 14.4 i förordning nr 796/2004 och artikel 13.9 i förordning nr 1122/2009, inte var uppfylld, kan detta påpekande inte heller godtas. Det framgår nämligen av nämnda punkt i den sammanfattande rapporten att den icke-stödberättigade delen av det aktuella skiftet endast uppgick till 0,02 hektar. Eftersom detta skifte, enligt kommissionens konstateranden, hade en deklarerad areal på 0,12 hektar och den minsta arealen för ett jordbruksskifte i Slovenien var på 0,1 hektar, går det inte, även om det antas att delen på 0,02 hektar inte är stödberättigad, att dra slutsatsen att den minsta arealen på 0,1 hektar inte hade uppnåtts.

30 Vad för det tredje beträffar kommissionens påpekanden avseende Medja-skiftets påstått konstlade form, vilket omfattade en markremsa med en längd på cirka 50 meter och en bredd som inte översteg 1,9 meter, konstaterar tribunalen att kommissionen inte har angett någonstans att en jordbruksareal måste ha en särskild form för att vara stödberättigad. Såsom Republiken Slovenien har hävdat kräver definitionen av begreppen ”jordbruksareal” och ”jordbruksskifte” i unionsrätten inte heller att en areal

eller ett skifte har en särskild form. Enligt artikel 2 h i förordning nr 73/2009 definieras begreppet ”jordbruksareal” som den totala areal som upptas av åkermark, permanent betesmark eller permanenta grödor. Enligt artikel 2 led 1a i förordning nr 796/2004 i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 972/2007 av den 20 augusti 2007 (EUT L 216, p. 3), och enligt artikel 2 led 1 i förordning nr 1122/2009, definieras ett jordbruksskifte i princip som en sammanhängande markareal. Även om medlemsstaterna enligt definitionen i artikel 2 led 1 i förordning nr 1122/2009 får fastställa kompletterande kriterier för ytterligare avgränsning av jordbruksskiftet, finns det inget som föranleder slutsatsen att det i Slovenien föreskrevs en särskild form för en jordbruksareal. Vidare ska det konstateras att de långsmala markremsorna enligt kommissionens mening utan tvivel är stödberättigade om de utgör en integrerad del av skiften som är större än 0,15 hektar. Det framgår nämligen av punkt 12.9.3 i den sammanfattande rapporten att kommissionen ansåg att det endast var de grafiskt fastställda jordbruksskiftena med en areal på mellan 0,10 hektar och 0,15 hektar som utgjorde en risk (se punkt 19 ovan).

31 Eftersom kommissionen inte har företett några andra bevis för att det föreligger allvarligt och rimligt tvivel, kan slutsatsen inte dras att kommissionen har styrkt att det föreligger ett åsidosättande av bestämmelserna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna på grund av att det i Slovenien finns brister i kontrollen av små skiften med avseende på huruvida de uppfyller definitionen av ett jordbruksskifte som föreskrivs i artikel 14.4 i förordning nr 796/2004 och i artikel 13.9 i förordning nr 1122/2009. Det var därför felaktigt av kommissionen att tillämpa en finansiell korrigering på grundval av ett sådant åsidosättande av de unionsrättsliga bestämmelserna.

32 Vad beträffar kommissionens påpekande i punkt 12.9.1 i den sammanfattande rapporten, att det även förelåg en risk för de aktuella jordbruksfonderna med hänsyn till kraven i artikel 30 i förordning nr 73/2009, ska det påpekas – såsom kommissionen har angett och såsom framgår av punkt 12.9.1 i den sammanfattande rapporten – att den finansiella korrigering som tillämpades inte antogs med stöd av denna bestämmelse. Vidare framgår det av kommissionens skrivelse av den 16 juli 2013 att kommissionen nämnde artikel 30 i förordning nr 73/2009 endast för att ange artikelns ordalydelse, enligt vilken det var förbjudet att på ett konstlat sätt skapa de förutsättningar som krävs för att få stöd.

33 Mot bakgrund av det ovan anförda, och utan att det är nödvändigt för tribunalen att ta ställning till anmärkningen om att motiveringsskyldigheten åsidosattes, ska talan bifallas såvitt avser den första grunden, med hänsyn till att kommissionen tillämpade en finansiell korrigering utan att det fanns bevis för att de unionsrättsliga bestämmelserna hade åsidosatts.

Den andra grunden: Otillräcklig motivering och åsidosättande av legalitetsprincipen, rörande mätningen av stickprovet av skiftena och extrapoleringen av resultaten från kontrollerna på plats

34 Republiken Slovenien har gjort gällande att kommissionen åsidosatte sin motiveringsskyldighet samt legalitetsprincipen när den tillämpade en finansiell korrigering på grund av att Republiken Slovenien inte hade extrapolerat resultaten av kontrollerna på plats, när den konstaterade skillnaden understeg 3 procent. De skiften som valdes ut under kontrollen hade inte valts ut slumpmässigt. Vid urvalet av stickprovet av grafiskt fastställda jordbruksskiften, var kraven på tillförlitlighet och representativitet uppfyllda, i enlighet med förordning nr 1122/2009. Republiken Slovenien har uppgett att när det konstaterades oegentligheter i stickprovet av grafiskt fastställda jordbruksskiften som valts ut inför en kontroll på plats, utökade de slovenska myndigheterna omfattningen av stickprovet genom att beakta riktlinjerna från kommissionens gemensamma forskningscentrum. I riktlinjerna har det fastställts en tröskel på 3 procent för konstaterandet av en avvikelse och det krävs en utökning av stickprovet endast utöver denna tröskel med stöd av artiklarna 33 och 58 i förordning nr 1122/2009. I motsats till dessa riktlinjer har en extrapolering av ett konstaterat fel i stickprovet av samtliga odlingsgrupper inte någon rättslig grund vare sig i förordning nr 796/2004 för ansökningsåret 2009 eller i förordning nr 1122/2009 för ansökningsåren 2010 och 2011. Dessutom är motiveringen i det angripna beslutet

otillräcklig i den mån som kommissionen konstaterade ett åsidosättande av extrapoleringsskyldigheten med stöd av skäl 44 i förordning nr 1122/2009 för ansökningsåret 2009. Vidare anser Republiken Slovenien att varje krav på extrapolering av felet strider mot den kontradiktoriska principen och den berörda jordbrukarens rätt att yttra sig. En extrapolering med iakttagande av de grundläggande rättigheterna skulle även medföra en obligatorisk mätning av samtliga arealer, vilket skulle strida mot det förenklingssyfte som anges i skäl 44 i förordning nr 1122/2009 och mot målsättningen att minska onödiga administrativa bördor och kostnader. Eftersom de slovenska myndigheterna agerade i enlighet med det gemensamma forskningscentrumets riktlinjer, borde kommissionen under alla omständigheter helt ha avstått från att göra en finansiell korrigering enligt dokument nr VI/5330/97.

35 Enligt punkt 12.9.1 i den sammanfattande rapporten visade kontrollen att de slovenska myndigheterna valde ut jordbruksskiftena slumpmässigt med avseende på mätningen, samtidigt som de såg till att ta med minst ett grafiskt fastställt jordbruksskifte från varje odlingsgrupp. Om fel avseende dessa skiften hade upptäckts, utan att de översteg 3 procent eller två hektar, skulle dessa ha godtagits som sådana och det skulle ha antagits att de jordbruksskiften som inte hade tagits med i mätningarna inte innehöll några oegentligheter. Enligt den sammanfattande rapporten är den tröskel för oegentligheter som kräver en utökning av stickprovet fastställd till 3 procent i Slovenien, med hänvisning till artiklarna 33 och 58 i förordning nr 1122/2009. Såsom anges i skäl 44 i nämnda förordning bör dock provet vara tillförlitligt och representativt och om det förekommer avvikelser bör dess omfattning utvidgas. Enligt nämnda skäl bör resultaten av provet extrapoleras för övriga skiften. Enligt den sammanfattande rapporten utgjorde möjligheten att begränsa mätningarna till 50 procent av de deklarerade skiftena i enlighet med artikel 29 i förordning nr 796/2004 och artikel 33 i förordning nr 1122/2009 ett undantag från regeln om att samtliga jordbruksskiften ska kontrolleras. Det är därför möjligt att garantera ett kontrollresultat som är tillförlitligt och representativt genom extrapolering av kontrollresultaten, särskilt när stickprovet inte utökas till en nivå som garanterar att deklarationer av för stora arealer inte kvarstår.

36 Vad först beträffar argumentet att det angripna beslutet innehåller en otillräcklig motivering i den mån som kommissionen konstaterade ett åsidosättande av extrapoleringsskyldigheten med stöd av skäl 44 i förordning nr 1122/2009 för ansökningsåret 2009 och följaktligen utan att ange en giltig rättslig grund, kan tribunalen inte godta detta argument. Det är nämligen riktigt att kommissionen citerade detta skäl i punkt 12.9.1 i den sammanfattande rapporten, när den angav att stickprovet enligt detta skäl borde vara tillförlitligt och representativt och att om det förekom avvikelser borde dess omfattning utvidgas, samt att resultaten av provet borde extrapoleras för övriga skiften. Det framgår dock i tillräcklig utsträckning av samma punkt i den sammanfattande rapporten att kravet på en tillförlitlig och representativ kontroll som kunde säkerställas genom extrapolering av kontrollresultaten enligt kommissionens mening föreskrevs i artikel 29 i förordning nr 796/2004 och i artikel 33 i förordning nr 1122/2009 och att dessa bestämmelser enligt kommissionen således utgjorde en giltig rättslig grund i förevarande fall.

37 Vad därefter beträffar argumentet att kommissionen åsidosatte legalitetsprincipen när den tillämpade en finansiell korrigering på grund av att resultaten av kontrollerna på plats inte hade extrapolerats när den konstaterade skillnaden understeg 3 procent, ska det påpekas att enligt artikel 29 i förordning nr 796/2004, i dess lydelse enligt förordning nr 972/2007 och artikel 33 i förordning nr 1122/2009, ska kontroller på plats omfatta alla jordbruksskiften för vilka stöd söks. I enlighet med dessa bestämmelser får det faktiska fastställandet av de arealer som ingår i kontrollen på plats begränsas till en stickprovskontroll som omfattar minst 50 procent av de skiften för vilka en ansökan har lämnats in, förutsatt att stickprovet garanterar en pålitlig och representativ kontrollnivå, både avseende den kontrollerade arealen och det sökta stödet. Enligt samma bestämmelser gäller att när stickprovskontrollen avslöjar oegentligheter ska stickprovets omfattning av faktiskt kontrollerade jordbruksskiften utökas.

38 För det första är det utrett att de slovenska myndigheterna begränsade det faktiska fastställandet av de arealer som ingick i kontrollen på plats till en stickprovskontroll som omfattade minst 50 procent av de skiften för vilka en ansökan hade lämnats in, i enlighet med artikel 29 i förordning nr 796/2004 och artikel 33 i förordning nr 1122/2009. Det ska konstateras att Republiken Slovenien inte har bestritt kommissionens konstateranden att när de slovenska myndigheterna upptäckte fel beträffande skiftena i samband med sina kontroller på plats, utan att felen översteg 3 procent eller två hektar, togs dessa fel i beaktande som sådana utan att stickprovskontrollen utökades i samtliga fall. Det framgår nämligen av punkt 12.9.2 i den sammanfattande rapporten att de slovenska myndigheterna ansåg att om felprocenten understeg 3 procent, avgjorde inspektören huruvida kontrollen skulle utvidgas till att omfatta hela jordbruksföretaget.

39 Vad beträffar argumentet att oegentlighetströskeln som kräver en utökning av stickprovet kunde fastställas till 3 procent, i enlighet med artiklarna 33 och 58 i förordning nr 1122/2009, konstaterar tribunalen att nämnda artikel 33 inte innehåller någon tröskel under vilken det inte krävs någon utvidgning av stickprovet. Vad beträffar artikel 58 i förordning nr 1122/2009 är det vidare riktigt att det i denna artikel föreskrivs att om, i fråga om en odlingsgrupp, den areal som deklarerats för ett stödsystem för arealstöd överskrider den fastställda arealen enligt artikel 57 i nämnda förordning, ska stödet beräknas på grundval av den fastställda arealen, minskad med två gånger den konstaterade skillnaden, om denna skillnad utgör mer än 3 procent eller två hektar, dock högst 20 procent av den fastställda arealen. Det framgår dock inte alls av artikel 58 i förordning nr 1122/2009, vilken finns i avdelning IV i förordningen, med rubriken ”Beräkningsgrund för stöd, minskning och uteslutning”, att de nationella myndigheterna i samband med en kontroll på plats inte är skyldiga att utvidga stickprovet när det konstateras mindre än 3 procent oegentligheter. Vidare ska det konstateras att kommissionen korrekt har anfört att när samtliga skiften mäts, kan arealskillnaden överstiga 3 procent, vilket gör det nödvändigt att tillämpa minskningar av stödet, enligt artikel 58 i förordning nr 1122/2009.

40 I den mån som Republiken Slovenien har hävdat att den har stött sig på riktlinjerna från kommissionens gemensamma forskningscentrum, såsom dessa har tolkats i ett e-postmeddelande av den 10 oktober 2011 från detta forskningscentrum till de slovenska myndigheterna, i vilka det fastställs en tröskel på 3 procent för att konstatera en avvikelse och det krävs en utökning av stickprovet endast ovanför denna tröskel med stöd av artiklarna 33 och 58 i förordning nr 1122/2009, kan dess resonemang inte heller godtas. Det är visserligen riktigt att det följer av dessa riktlinjer att om den felprocent som konstateras vid en stickprovskontroll överstiger 3 procent, ska samtliga skiften i den aktuella odlingsgruppen ingå i stickprovet. Det framgår dock även av dessa riktlinjer att konstaterandet av en oegentlighet under en tröskel på 3 procent utgör en risk för jordbruksfonderna och kan motivera en fullständig kontroll. I den mån som det framgår av e-postmeddelandet av den 10 oktober 2011 från det gemensamma forskningscentrumet att tröskeln på 3 procent fastställdes på grund av att en oegentlighet i den mening som avses i artikel 33 i förordning nr 1122/2009 förelåg endast om den kunde medföra en minskning av stödet, vilket var fallet om den konstaterade skillnaden översteg 3 procent, i enlighet med artikel 58 i denna förordning, ska det påpekas att en sådan tolkning av artiklarna 33 och 58 i förordning nr 1122/2009 inte kan godtas av de skäl som har angetts i punkt 39 ovan.

41 Vad för det andra beträffar kommissionens påpekande att det är möjligt att garantera ett kontrollresultat som är tillförlitligt och representativt genom extrapolering av kontrollresultaten, särskilt när stickprovet inte utökas till en nivå som garanterar att deklarationer av för stora arealer inte kvarstår, är det riktigt att en sådan extrapolering varken föreskrivs i artikel 29 i förordning nr 796/2004 eller i artikel 33 i förordning nr 1122/2009. Endast i skäl 44 i förordning nr 1122/2009 anges det att resultaten av provet bör extrapoleras för övriga skiften. Detta skäl är endast tillämpligt på kontrollerna på plats avseende ansökningsåren 2010 och 2011, men inte avseende ansökningsåret 2009 (se punkt 26 ovan). Det är även riktigt att det följer av fast rättspraxis att även om ingressen till en unionsrättsakt kan precisera rättsaktens innehåll, kan den inte åberopas till stöd för undantag från

själva bestämmelserna i den aktuella rättsakten (se, för ett likande resonemang och analogt, dom av den 10 januari 2006, IATA och ELFAA, C-344/04, REG, EU:C:2006:10, punkt 76 och där angiven rättspraxis).

42 Det framgår dock av artikel 23.1 i förordning nr 796/2004 och av artikel 26.1 i förordning nr 1122/2009 att kontrollerna på plats ska genomföras på ett sådant sätt att det är möjligt att effektivt kontrollera att villkoren för beviljande av stöd samt de krav och normer som omfattas av tvärvillkoren är uppfyllda. Såsom kommissionen har hävdat, framgår det vidare av artikel 29 i förordning nr 796/2004 och av artikel 33 i förordning nr 1122/2009 att möjligheten att begränsa det faktiska fastställandet av skiftena till en stickprovskontroll av 50 procent av skiftena utgör ett undantag från principen att samtliga jordbruksskiften ska kontrolleras. Denna möjlighet har införts i förenklingssyfte, såsom framgår av skäl 44 i förordning nr 1122/2009. Mot bakgrund av det ovan anförda gjorde kommissionen en riktig bedömning när den fastslog att ett tillförlitligt och representativt resultat av kontrollerna på plats kunde uppnås genom att extrapolera resultaten av stickprovet för övriga skiften. Genom att göra en sådan extrapolering är det nämligen möjligt att få ett tillförlitligt och representativt resultat av kontrollerna på plats med avseende på alla de aktuella skiftena och inte enbart med avseende på de skiften som faktiskt kontrollerats. Det ska påpekas att extrapolering utgör en nödvändig följd av möjligheten att förenkla kontrollerna på plats genom att begränsa dessa till en stickprovskontroll av 50 procent av jordbruksskiftena.

43 Vad i det avseendet beträffar Republiken Sloveniens argument att en extrapolering av ett konstaterat fel strider mot den kontradiktoriska principen och den berörda jordbrukarens rätt att yttra sig och att en extrapolering med iakttagande av de grundläggande rättigheterna medför en obligatorisk mätning av samtliga arealer, vilket skulle strida mot det förenklingssyfte som anges i skäl 44 i förordning nr 1122/2009 och mot målsättningen att minska onödiga administrativa bördor och kostnader, erinrar tribunalen om att huvudsyftet med beslutet om avslut av räkenskaper är att försäkra sig om att de nationella myndigheternas utgifter har skett i enlighet med bestämmelserna i unionsrätten (dom av den 22 april 1999, Nederländerna/kommissionen, REG, EU:C:1999:191, punkt 49). Vidare följer det av fast rättspraxis att det slutliga, definitiva beslutet om avslut av räkenskaperna fattas efter ett särskilt kontradiktoriskt förfarande, under vilket de berörda medlemsstaterna har alla garantier för att få framföra sina synpunkter (se dom av den 14 december 2000, Tyskland/kommissionen, C-245/97, REG, EU:C:2000:687, punkt 47 och där angiven rättspraxis). Förfarandet för avslut av räkenskaper är således ett förfarande som inleds mot medlemsstaten och inte mot den berörda jordbrukaren, vilken inte har någon rätt att yttra sig under detta förfarande. Vidare ska det konstateras att inget särskilt jordbruksskifte har identifierats som icke-stödberättigat genom att resultaten av stickprovet har extrapolerats för övriga skiften. Det ska även påpekas att en sådan extrapolering syftar till att minska administrativa bördor och kostnader, genom att ett tillförlitligt resultat av kontrollerna på plats kan säkerställas med beaktande av målsättningen att förenkla dessa kontroller.

44 Vad för det tredje beträffar Republiken Sloveniens argument att kommissionen felaktigt slog fast att de skiften som valdes ut under kontrollen hade valts ut slumpmässigt, påpekar tribunalen att det är riktigt att kommissionen, enligt punkt 12.9.1 i den sammanfattande rapporten, slog fast att de aktuella jordbruksskiftena hade valts ut slumpmässigt. Det framgår dock inte av denna punkt, vilket Republiken Slovenien har medgett, att konstaterandet av en brist i kontrollerna på plats baserades på en påstådd avsaknad av representativitet vid valet av jordbruksskiften. Republiken Sloveniens argument är därför utan verkan.

45 Republiken Slovenien har vidare gjort gällande att eftersom de slovenska myndigheterna agerade i enlighet med riktlinjerna från kommissionens gemensamma forskningscentrum, borde kommissionen helt ha avstått från att göra en finansiell korrigering enligt dokument nr VI/5330/97.

46 Tribunalen konstaterar att det följer av dokument nr VI/5330/97 att när bristerna beror på svårigheter vid tolkningen av unionsrättsakter, utom i de fall då det rimligen kan antas att medlemsstaten kommer att ta upp dessa svårigheter med kommissionen, och när de nationella myndigheterna har gjort det

som krävs för att avhjälpa bristerna så snart dessa har upptäckts, kan dessa viktningsfaktorer beaktas och medföra att en lägre procentsats för korrigeringen tillämpas eller att ingen korrigering görs över huvud taget.

47 I förevarande fall ska det konstateras att även om de slovenska myndigheterna enligt de aktuella riktlinjerna inte var skyldiga att utvidga stickprovskontrollen på grund av att de oegentligheter som dessa myndigheter konstaterade inte översteg tröskeln på 3 procent, följer det icke desto mindre även av dessa riktlinjer att resultaten av stickprovet borde ha extrapolerats för övriga skiften. Det framgår således inte att kommissionen gjorde en felaktig bedömning när den tillämpade den aktuella finansiella korrigeringen.

48 Talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den andra grunden.

49 Mot bakgrund av det ovan anförda ska talan delvis bifallas, i den mån som kommissionen tillämpade en finansiell korrigering på grund av brister i kontrollen av små skiften med avseende på huruvida de uppfyller definitionen av ett jordbruksskifte. Det angripna beslutet ska således ogiltigförklaras i den del det, vad gäller Republiken Slovenien, från EU-finansiering undantar ett belopp på 85 780,08 euro för budgetåret 2010, ett belopp på 115 956,46 euro för budgetåret 2011 och ett belopp på 131 269,23 euro för budgetåret 2012. Talan ska ogillas i övrigt.

Rättegångskostnader

50 Enligt artikel 134.3 i rättegångsreglerna ska vardera rättegångsdeltagaren bära sina rättegångskostnader, om deltagarna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Tribunalen får emellertid besluta att en rättegångsdeltagare ska ersätta en annan deltagares rättegångskostnader, om det framstår som skäligt med hänsyn till omständigheterna i målet.

51 I förevarande fall ska Republiken Sloveniens yrkande rörande den finansiella korrigeringen på 333 005,77 euro bifallas. Talan ska däremot ogillas såvitt den avser den återstående finansiella korrigeringen på 14 655,33 euro. Tribunalen anser att det med hänsyn till omständigheterna i förevarande mål är skäligt att kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta nio tiondelar av Republiken Sloveniens rättegångskostnader. Republiken Slovenien ska bära en tiondel av sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (femte avdelningen)

följande:

1) Kommissionens genomförandebeslut 2014/458/EU av den 9 juli 2014 om undantagande av vissa betalningar från EU-finansiering som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), inom ramen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och inom ramen för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) ogiltigförklaras i den del det, vad gäller Republiken Slovenien, undantar ett belopp på 85 780,08 euro för budgetåret 2010, ett belopp på 115 956,46 euro för budgetåret 2011 och ett belopp på 131 269,23 euro för budgetåret 2012 från EU-finansiering.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta nio tiondelar av Republiken Sloveniens rättegångskostnader.

4) Republiken Slovenien ska bära en tiondel av sina rättegångskostnader.

Dittrich Schwarcz Tomljenović

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 28 januari 2016.

Underskrifter