Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Sjette Afdeling)

12. maj 2016*

»EUGFL — Garantisektionen — EGFL og ELFUL — udgifter, der er udelukket fra finansiering — sektorerne for kvæg og får — fast finansiel korrektion — punktvis korrektion — artikel 48 og 69 i forordning (EF) nr. 1782/2003 — særlige rettigheder — begrundelsespligt«

I sag T-384/14,

Den Italienske Republik, ved G. Palmieri og B. Tidore, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen, ved P. Rossi og D. Bianchi, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2014/191/EU af 4. april 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 104, s. 43), for så vidt som den har udelukket visse udgifter afholdt af Den Italienske Republik,

har

RETTEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, S. Frimodt Nielsen, og dommerne F. Dehousse og A.M. Collins (refererende dommer),

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. december 2015,

afsagt følgende

* Processprog: italiensk.

Dom [1] [udelades]

Retsforhandlinger og parternes påstande

21 Den Italienske Republik har anlagt denne sag ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 3. juni 2014.

22 Efter forslag fra den refererende dommer har Retten (Sjette Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

23 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 10. december 2015.

24 Den Italienske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres, for så vidt som den for Italiens vedkommende anvender finansielle korrektioner på 5 026 453,43 og 1 860 259,60 EUR.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

25 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

26 Den Italienske Republik har for at bestride den anfægtede afgørelse påberåbt sig anbringender, som i det væsentlige vedrører en tilsidesættelse af EU-reglerne inden for den fælles landbrugspolitik, en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter som følge af en begrundelsesmangel samt en tilsidesættelse af generelle EU-principper, herunder proportionalitetsprincippet, legalitetsprincippet og retssikkerhedsprincippet, idet Kommissionen har anvendt finansielle korrektioner for det første som led i udbetalingen af supplerende betalinger i henhold til artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 og for det andet som led i fastsættelsen af særlige rettigheder i henhold til denne forordnings artikel 47 og 48.

27 Under retsmødet har Den Italienske Republik erklæret, at den frafaldt anbringendet om den urigtige anvendelse af en fast korrektion på 3 477 225 EUR, for så vidt som denne var støttet på et udbetalende organs manglende overholdelse af godkendelseskriterierne. Genstanden for denne tvist er følgelig begrænset til, om Kommissionens anvendelse af artikel 47, 48 og 69 i forordning nr. 1782/2003 er lovlig som grundlag for de finansielle korrektioner på henholdsvis 1 860 259,60 EUR og 5 026 453,43 EUR.

1 — Der gengives kun de præmisser i nærværende dom, som Retten finder det relevant at offentliggøre.

Principielle overvejelser

28 Det skal indledningsvis bemærkes, at EUGFL og fonden kun finansierer udgifter, der foretages i henhold til Unionens regler inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget (dom af 8.5.2003, Spanien mod Kommissionen, C-349/97, Sml., EU:C:2003:251, præmis 45, af 24.2.2005, Grækenland mod Kommissionen, C-300/02, Sml., EU:C:2005:103, præmis 32, og af 12.9.2012, Grækenland mod Kommissionen, T-356/08, EU:T:2012:418, præmis 12).

29 Det følger af bestemmelserne vedrørende EUGFL og fonden, at medlemsstaterne er forpligtet til at indføre et system med administrativ kontrol og kontrol på stedet, der gør det muligt at sikre en korrekt overholdelse af de materielle og formelle betingelser for tildeling af støtte. Såfremt der ikke eksisterer et sådant kontrolsystem, eller såfremt det af en medlemsstat indførte system udviser sådanne mangler, at der er tvivl om opfyldelsen af disse betingelser, er Kommissionen berettiget til ikke at anerkende bestemte udgifter, som den pågældende medlemsstat har afholdt (dom af 12.6.1990, Tyskland mod Kommissionen, C-8/88, Sml., EU:C:1990:241, præmis 20 og 21; af 14.4.2005, Spanien mod Kommissionen, C-468/02, EU:C:2005:221, præmis 36, og af 30.9.2009, Portugal mod Kommissionen, T-183/06, EU:T:2009:370, præmis 31).

30 Det fremgår ligeledes af retspraksis, at selv om den relevante lovgivning vedrørende tildeling af præmier ikke udtrykkeligt forpligter medlemsstaterne til at indføre overvågnings- og kontrolforanstaltninger, som de af Kommissionen anførte, ved afslutning af EUGFL- og fondsregnskaber, forholder det sig ikke desto mindre således, at denne forpligtelse alt efter omstændighederne kan fremgå forudsætningsvis af den omstændighed, at det efter reglerne for EUGFL og fonden påhviler medlemsstaterne at indføre et effektivt kontrol- og overvågningssystem (dom Spanien mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 29, EU:C:2005:221, præmis 35; dom af 24.4.2008, Belgien mod Kommissionen, C-418/06 P, Sml., EU:C:2008:247, præmis 70, og af 4.9.2009, Østrig mod Kommissionen, T-368/05, EU:T:2009:305, præmis 76).

31 Hvad angår bevisbyrden inden for afslutning af regnskaber påhviler det ikke Kommissionen med henblik på at bevise, at der foreligger en tilsidesættelse af reglerne for den fælles landbrugspolitik, på udtømmende vis at godtgøre, at de nationale myndigheders kontrolforanstaltninger er utilstrækkelige, eller at de tal, som de har meddelt, er urigtige, men at fremlægge bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til disse kontrolforanstaltninger eller disse tal. Denne lempelse af beviskravet til Kommissionen skyldes, at en medlemsstat har bedre adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af fondsregnskaberne (dom af 11.1.2001, Grækenland mod Kommissionen, C-247/98, Sml., EU:C:2001:4, præmis 7-9; af 1.7.2009, Spanien mod Kommissionen, T-259/05, EU:T:2009:232, præmis 112, og dom Grækenland mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 28, EU:T:2012:418, præmis 13).

32 Forvaltningen af fondens finansiering påhviler i første række de nationale myndigheder, som skal påse, at de EU-retlige regler nøje overholdes. Denne ordning, som hviler på tilliden mellem de nationale myndigheder og EU-myndighederne, indebærer ingen systematisk kontrol fra Kommissionens side, der i øvrigt ville være fysisk umulig at gennemføre. Kun medlemsstaten er i stand til at fremskaffe og klart fastlægge de oplysninger, der er nødvendige for udarbejdelsen af fondsregnskaberne, mens Kommissionen ikke er tilstrækkelig nær på forholdene til at indhente de oplysninger fra de erhvervsdrivende, som den har brug for (dom af 1.10.1998, Irland mod Kommissionen, C-238/96, Sml., EU:C:1998:451, præmis 30; af 7.7.2005, Grækenland mod Kommissionen, C-5/03, Sml., EU:C:2005:426, præmis 97, og af 17.10.2012, Spanien mod Kommissionen, T-491/09, EU:T:2012:550, præmis 25).

33 Det påhviler følgelig medlemsstaten at 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 konstateringer er forkerte (dom Grækenland mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 28, EU:C:2012:418, præmis 13).

34 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 (dom af 28.10.1999, Italien mod Kommissionen, C-253/97, Sml., EU:C:1999:527, præmis 7; Spanien mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 28, EU:C:2003:251, præmis 48; og af 12.7.2011, Slovenien mod Kommissionen, T-197/09, EU:T:2011:348, præmis 40, og dom Grækenland mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 28, EU:T:2012:418, præmis 35).

35 De af Den Italienske Republik til støtte for søgsmålet fremførte anbringender skal undersøges i lyset af disse betragtninger, for så vidt som det vedrører de to kategorier af finansielle korrektioner, som er anvendt i den anfægtede afgørelse.

[udelades]

2. Om anbringendet vedrørende en punktvis korrektion hvad angår fastsættelsen og betalingen af de særlige rettigheder, der er fastsat i artikel 47 og 48 i forordning nr. 1782/2003

80 Den Italienske Republik har gjort gældende, at den har foretaget en korrekt anvendelse af artikel 43 og 48 i forordning nr. 1782/2003 i alle de af den anfægtede afgørelse omfattede tilfælde med overførsel eller arv af betalingsrettigheder fra en landbruger til en anden. Ifølge Den Italienske Republik blev disse rettigheder til særlige betalinger beregnet korrekt ved at holde referencebeløbet for opdrætsaktiviteterne adskilt fra de med arealerne forbundne betalingsrettigheder. Omfordelingsordningen for disse rettigheder er forenelig med EU-retten, eftersom den overholder kravet om, at betalingsrettighederne skal kunne spores.

81 Kommissionen har bestridt Den Italienske Republiks argumenter.

82 Det skal indledningsvis bemærkes, at Den Italienske Republik i stævningens punkt 4.16 har anført, at den anfægtede afgørelse er ulovlig, »eftersom de generelle principper om proportionalitet, legalitet, retssikkerhed og beskyttelse af den berettigede forventning er tilsidesat, ligesom begrundelsespligten«. Det skal hvad angår de angiveligt tilsidesatte principper og pligter bemærkes, at Den Italienske Republik ikke har fremsat en endsige kortfattet argumentation. Navnlig for så vidt som Den Italienske Republik har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse ikke indeholder en fuldstændig og adækvat begrundelse, uden at medlemsstaten dog har angivet de punkter, hvor den mener, der mangler en begrundelse, og uden at den har præciseret de retlige og faktiske omstændigheder, som gjorde det nødvendigt, at Kommissionen supplerede begrundelsen, opfylder stævningen ikke kravene i procesreglementets artikel 76, litra d), hvorfor de forskellige klagepunkter skal afvises (jf. i denne retning dom af 15.10.2008, Mote mod Parlamentet, T-345/05, Sml., EU:T:2008:440, præmis 75-77).

83 Det følger heraf, at det fastslås, at Den Italienske Republik med dette klagepunkt i det væsentlige har påberåbt sig en tilsidesættelse af artikel 47 og 48 i forordning nr. 1782/2003.

84 Det skal ligeledes fastslås, at vurderingen af dette klagepunkt kun vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den fortolkning af artikel 48 i forordning nr. 1782/2003, som Kommissionen har lagt til grund i den anfægtede afgørelse, sammenholdt med de akter, der er fremlagt under den administrative procedure, er velbegrundet. Som det fremgår af drøftelserne under retsmødet, er parterne uenige om, hvordan denne bestemmelse skal fortolkes.

85 Den punktvise korrektion på 1 860 259,60 EUR, som Kommissionen har anvendt i den anfægtede afgørelse som følge af den uberettigede fastsættelse og tildeling af rettigheder til særlige betalinger, har ikke været genstand for et forudgående forlig, og der er derfor ikke givet nogen forklaring heraf i den

sammenfattende rapport. Den mangel, som Den Italienske Republik er foreholdt, er forklaret i Kommissionens skrivelser af 22. december 2010 og 13. december 2012 (jf. præmis 12 og 14 ovenfor). Manglen vedrører dels tildelingen af særlige rettigheder, når der foreligger rettigheder som følge af kvæg, får og arealer, dels fordelingen af de særlige rettigheder, der følger af olivenoliesektoren, for ansøgningsårene 2006-2009. Kommissionen har i disse skrivelser kritiseret de italienske myndigheder for dårlig håndtering af disse situationer med kumulering af støtterettigheder. De af dette klagepunkt omfattede situationer beskrives således heri:

— Såfremt en landbruger med særlige rettigheder, der er tildelt på grundlag af en referenceperiode, fra en anden landbruger (ved overførsel eller arv) har modtaget hektarer eller tilsvarende beløb inden for det første år for iværksættelsen af enkeltbetalingsordningen, har de italienske myndigheder ikke fordelt værdien af landbrugerens særlige rettigheder blandt de normale rettigheder (indtil 5 000 EUR)

— Såfremt en landbruger med normale rettigheder, der er tildelt, på grundlag af en referenceperiode fra en anden landbruger (ved overførsel eller arv) har modtaget beløb fra en kvægpræmie uden tilsvarende hektarer inden for det første år for iværksættelsen af enkeltbetalingsordningen, har de italienske myndigheder ikke knyttet værdien af landbrugerens særlige rettigheder til dennes normale rettigheder (indtil 5 000 EUR).

86 Ifølge Kommissionen krævede den korrekte anvendelse af artikel 48 i forordning nr. 1782/2003, at de særlige rettigheder blev knyttet til de normale rettigheder indtil et loft på 5 000 EUR pr. hektar, og at saldoen herefter blev tilknyttet de særlige rettigheder. Kommissionen har under hele den administrative procedure fastholdt, at yderligere (særlige) betalingsrettigheder for lavere beløb end 5 000 EUR ikke skulle anvendes selvstændigt i forhold til enkeltbetalingen, men skulle knyttes til de normale rettigheder med henblik på at fastsætte betalingsrettigheden pr. hektar, idet denne beregning består i at dividere de betalinger, der er modtaget i referenceperioden, med de hektarer, der bidrog til at skabe dem, som om disse hektarer ligeledes havde bidraget til at skabe yderligere betalinger (indtil loftet på 5 000 EUR). De italienske myndigheder har ved at fastholde en adskillelse af de normale rettigheder fra de særlige rettigheder (uden nogen omfordeling) derimod skabt flere særlige rettigheder og har dermed beregnet de normale referencerettigheder for lavt.

87 Den Italienske Republik har i sine processkrifter medgivet, at den i praksis afveg fra at anvende de pågældende bestemmelser som fastholdt af Kommissionen. Den Italienske Republik har gjort gældende, at »artikel 43 og 48 er blevet anvendt på hver overdragende landbrugers del af referencebeløbene og på hver erhvervende landbruger for den del af de beløb, der følger af sidstnævntes landbrugsvirksomhed, under hensyntagen til, at hver landbruger havde ret til direkte betalinger i referenceperioden«, og at »de italienske myndigheder, alene såfremt summen af alle referencebeløbene […] førte til et enhedsbeløb pr. hektar, der oversteg 5 000 EUR, besluttede ikke […] at [omfordele rettighederne til særlige betalinger]«. Ifølge Den Italienske Republik er denne anvendelse ligeledes i overensstemmelse med artikel 48 i forordning nr. 1782/2003.

88 Det skal bemærkes, at fortolkningen af artikel 48 i forordning nr. 1782/2003, som fastsætter betingelserne for anvendelse af den i artikel 47 fastsatte undtagelse til den hovedregel, der er fastsat i forordningens artikel 43, nødvendigvis skal fortolkes snævert (jf. analogt dom af 13.12.2001, Heininger, C-481/99, Sml., EU:C:2001:684, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

89 Indledningsvis skal der henvises til generelle formål, som forfølges med forordning nr. 1782/2003, nemlig iværksættelsen af enkeltbetalingsordningen. I henhold til en ordlydsfortolkning af artikel 48 i forordning nr. 1782/2003, henset til de sammenhængende bestemmelser, gælder denne bestemmelse for en landbruger, som har været begunstiget af »betalinger, der giver ret til betalingsrettigheder, som er underlagt særlige betingelser«, som omhandlet i forordningens artikel 47, og som i referenceperioden »[ikke havde] nogen hektar som omhandlet i [forordningens] artikel 43«, med henblik på at fastsætte rettighederne til enkeltbetaling, eller hvis størrelse pr. hektar overstiger

5 000 EUR. Denne landbruger, som enten ikke har hektarer eller ikke har hektarer, hvis rettigheder overstiger 5 000 EUR pr. hektar, har ret til a) betaling, der svarer til dennes (grund-) »referencebeløb«, der svarer til de direkte betalinger, han er tildelt i den treårige gennemsnitsperiode, og b) betaling »for hver 5 000 EUR eller en brøkdel af referencebeløbet« (dvs. de særlige betalinger), han er tildelt i den treårige gennemsnitsperiode.

90 Det følger heraf, at de særlige betalinger knyttes til referencebeløbet pr. hektar indtil 5 000 EUR og over denne tærskel udgør en yderligere (særlig) betalingsrettighed. I denne forbindelse bestemmer artikel 47, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, at de beløb, den nævner, skal »medregnes« i referencebeløbet på betingelserne fastsat i forordningens artikel 48. Det fremgår ligeledes af artikel 47, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003, at uanset forordningens artikel 33, 43 og 44 skal beløbene for mælkepræmien og de tillægsbetalinger (der er omhandlet i artikel 95 og 96 i forordning nr. 1782/2003) fra 2007 »indregnes« i enkeltbetalingsordningen på de betingelser, der er fastsat i artikel 48-50. I den relevante lovgivning fastsættes således princippet om kumulering af betalinger, der hidrører fra forskellige dele af en enkeltbetaling.

91 Den Italienske Republik har således med urette gjort gældende, at der af artikel 48 i forordning nr. 1782/2003 følger en forpligtelse til at holde alle betalinger, der hidrører fra forskellige rettigheder, adskilte. Endvidere kan henvisningen til forordningens artikel 49, som den fremgår af stævningen, heller ikke underbygge Den Italienske Republiks opfattelse. Denne bestemmelse, som har overskriften »Betingelser« og vedrører rettigheder til særlige betalinger, fastsætter en undtagelse til forordningens artikel 36, stk. 1, og artikel 44, stk. 1, idet en landbruger med betalingsrettigheder, som vedkommende ikke havde hektarer til i referenceperioden, må fravige forpligtelsen til at have et antal støtteberettigede hektar svarende antallet af rettigheder. Denne undtagelse er betinget af, at den pågældende opretholder mindst 50% af den landbrugsaktivitet, der blev udøvet i referenceperioden, udtrykt i storkreaturer. Det skal fastslås, at denne bestemmelse hverken fastsætter en alternativ metode til at fastsætte rettighederne til særlige betalinger eller nogen forpligtelse til at opretholde en adskillelse af betalinger, der hidrører fra forskellige rettigheder. Artikel 49, stk. 3, i forordning nr. 1782/2003 bestemmer, at »[d]e betalingsrettigheder, der fastlægges i henhold til artikel 48, [ikke ændres]«.

92 Det argument, der fremgår af stævningens punkt 32, om, at de beløb, der er omhandlet i artikel 48, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, er »tilføjet« referencebeløbet, skal ligeledes forkastes. En sammenligning af de forskellige sprogversioner af denne forordnings artikel 47, stk. 1, bl.a. den italienske, engelske og tyske version, bekræfter nemlig betydningen af ordet »medregnes« (»sono inclusi«, »included in« og »in die Berechnung des Referenzbetrags aufgenommen«). Under alle omstændigheder har Den Italienske Republik under retsmødet frafaldet dette argument.

93 Hvad angår argumentet om, dels at den af de italienske myndigheder benyttede metode til at fastsætte rettighederne ikke medførte forskelle i den samlede værdi af de rettigheder, som de pågældende landbrugere er tildelt, dels, hvad de særlige rettigheder angår, at forpligtelsen til at opretholde antallet af storkreaturer blev fundet i overensstemmelse med artikel 49 i forordning nr. 1782/2003, kan dette ikke tiltrædes. Eftersom der i denne forordning fastsættes en specifik metode til at beregne rettighederne til betaling med disse formål og med henblik på at sikre, at de rettigheder, der tildeles, er retmæssige i alle medlemsstater, var Den Italienske Republik forpligtet til at anvende den. Det følger af den ovenstående analyse, at artikel 48 i forordning nr. 1782/2003 er obligatorisk og ikke overlader en skønsmargen til medlemsstaterne. Den Italienske Republik kan således ikke gøre gældende, at dens alternative metode er lige så effektiv og egnet til at forebygge svig eller endog mere fordelagtig for landbrugeren (jf. i denne retning dom Spanien mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 44, EU:C:2002:192, præmis 87 og den deri nævnte retspraksis, og af 28.3.2007, Spanien mod Kommissionen, T-220/04, EU:T:2007:97, præmis 89 og den deri nævnte retspraksis).

94 Det samme gælder for argumentet om, at de italienske myndigheders handlinger ikke skabte nogen risiko for fondene. Det skal fastslås, at Den Italienske Republik ikke har fremlagt beviser, der kan rejse tvivl om den beregning, der er foretaget af Kommissionens tjenestegrene, af de præcise beløb, der

udgør en risiko for fonden. Det fremgår således dels af referatet fra det bilaterale møde den 8. februar 2011, dels af skrivelsen af 13. december 2012, at de italienske myndigheder på grundlag af en metode, som Kommissionen havde godkendt, »fremlagde en beregning, der angav den reelle risiko for fonden som følge af den urigtige anvendelse af artikel 43 og 48 i forordning nr. 1782/2003, svarende til 1 813 699,96 EUR for fire år«.

95 Hvad angår argumentet om, at Kommissionen ikke har anført de konkrete virkninger, der følger af de italienske myndigheders urigtige anvendelse af artikel 43 og 48 i forordning nr. 1782/2003, skal dette ligeledes forkastes. I lighed med de betragtninger, der fremgår ovenfor i præmis 31, påhviler det Kommissionen at fremlægge forhold, der kan rejse alvorlig tvivl, og ikke at godtgøre, at risiciene er blevet en realitet.

96 Henset til ovenstående betragtninger, og navnlig til dem, der fremgår ovenfor af præmis 89 og 90, skal det fastslås, at den fortolkning af artikel 48 i forordning nr. 1782/2003, som Den Italienske Republik har gjort gældende, er i strid med både artiklens ordlyd og dens opbygning. Eftersom alle Den Italienske Republiks argumenter er blevet forkastet, skal dette anbringende om den punktvise korrektion vedrørende fastsættelsen og betalingen af de særlige rettigheder forkastes som ubegrundet.

97 Følgelig må Kommissionen frifindes i det hele.

[udelades]

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer

RETTEN (Sjette Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.

Frimodt Nielsen Dehousse Collins

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. maj 2016.

Underskrifter