Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (sjätte avdelningen)

den12 maj 2016*

”EUGFJ — Garantifonden — EGFJ och EJFLU — Utgifter som undantagits från finansiering — Sektorerna för nötkreatur och får — Schablonmässig finansiell korrigering — Engångskorrigering — Artiklarna 48 och 69 i förordning (EG) nr 1782/2003 — Särskilda rättigheter — Motiveringsskyldighet”

I mål T-384/14,

Republiken Italien, företrädd av G. Palmieri och B. Tidore, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av P. Rossi och D. Bianchi, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om delvis ogiltigförklaring av kommissionens genomförandebeslut 2014/191/EU av den 4 april 2014 om undantagande från EU-finansiering av vissa utgifter som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), inom ramen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och inom ramen för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 104, s. 43), i den del det undantar vissa utgifter som verkställts av Republiken Italien från finansiering,

meddelar

TRIBUNALEN (sjätte avdelningen),

sammansatt av ordföranden S. Frimodt Nielsen samt domarna F. Dehousse och A. M. Collins (referent),

justitiesekreterare: förste handläggaren J. Palacio González,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 10 december 2015,

följande

* Rättegångsspråk: italienska.

Dom[1] *[utelämnas]*

Förfarandet och parternas yrkanden

21 Republiken Italien väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 3 juni 2014.

22 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen (sjätte avdelningen) att inleda den muntliga delen av förfarandet.

23 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens muntliga frågor vid förhandlingen den 10 december 2015.

24 Republiken Italien har yrkat att tribunalen ska

— ogiltigförklara det angripna beslutet i den del som det tillämpar finansiella korrigeringar på 5 026 453,43 och 1 860 259,60 euro på Republiken Italien, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna,

25 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan, och

— förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

26 Republiken Italien har mot det angripna beslutet åberopat grunder vilka avser åsidosättande av unionsreglerna på området för den gemensamma jordbrukspolitiken, åsidosättande av väsentliga formföreskrifter till följd av bristande motivering samt åsidosättande av flera av unionsrättens allmänna principer, däribland proportionalitetsprincipen, legalitetsprincipen och rättssäkerhetsprincipen. Till grund för nämnda åsidosättanden ligger kommissionens beslut att tillämpa finansiella korrigeringar, för det första, i samband med beviljandet av ytterligare betalningar, i den mening som avses i artikel 69 i förordning nr 1782/2003, och, för det andra, i samband med fastställandet av särskilda rättigheter, i den mening som avses i artiklarna 47 och 48 i samma förordning.

27 Vid förhandlingen förklarade Republiken Italien att den drog tillbaka grunden om felaktig tillämpning av den schablonmässiga korrigeringen på 3 477 225 euro i den mån som den grundade sig på att kriterierna för ackreditering av ett utbetalningsställe inte hade iakttagits. Följaktligen inskränker sig saken i målet till lagligheten av kommissionens tillämpning av artiklarna 47, 48 och 69 i förordning nr 1782/2003 som grund för de finansiella korrigeringarna på 1 860 259,60 respektive 5 026 453,43 euro.

Principiella överväganden

28 Det ska inledningsvis erinras om att EUGFJ och fonden endast finansierar de utgifter som verkställts i enlighet med de unionsbestämmelser som gäller inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna (dom av den 8 maj 2003, Spanien/kommissionen, C-349/97, REG,

1 — Nedan återges endast de punkter i denna dom som tribunalen anser bör publiceras.

EU:C:2003:251, punkt 45, dom av den 24 februari 2005, Grekland/kommissionen, C-300/02, REG, EU:C:2005:103, punkt 32, och dom av den 12 september 2012, Grekland/kommissionen, T-356/08, EU:T:2012:418, punkt 12).

29 Det framgår i detta avseende av bestämmelserna om EUGFJ och fonden att medlemsstaterna är skyldiga att införa ett system med administrativa kontroller och kontroller på plats som gör det möjligt att säkerställa att de materiella och formella kraven för att stöd ska beviljas har uppfyllts på ett korrekt sätt. Om ett sådant system saknas eller om det system som har inrättats är så bristfälligt att det ger anledning till misstankar om att kraven inte är uppfyllda, är det riktigt av kommissionen att inte godkänna vissa utgifter som den berörda medlemsstaten har verkställt (dom av den 12 juni 1990, Tyskland/kommissionen, C-8/88, REG, EU:C:1990:241, punkterna 20 och 21, dom av den 14 april 2005, Spanien/kommissionen, C-468/02, EU:C:2005:221, punkt 36, och dom av den 30 september 2009, Portugal/kommissionen, T-183/06, EU:T:2009:370, punkt 31).

30 Av rättspraxis följer också att även om de tillämpliga bestämmelserna om beviljande av bidrag inte uttryckligen ålägger medlemsstaterna att införa sådana övervakningsåtgärder och kontrollmetoder som kommissionen angav vid avslutandet av räkenskaperna för EUGFJ och fonden, kan denna skyldighet, eventuellt underförstått, följa av att det enligt bestämmelserna om EUGFJ och fonden ankommer på medlemsstaterna att införa ett effektivt kontroll- och övervakningssystem (dom Spanien/kommissionen, punkt 29 ovan, EU:C:2005:221, punkt 35, dom av den 24 april 2008, Belgien/kommissionen, C-418/06 P, REG, EU:C:2008:247, punkt 70, och dom av den 4 september 2009, Österrike/kommissionen, T-368/05, EU:T:2009:305, punkt 76).

31 När det gäller bevisbördereglerna på området för avslutande av räkenskaperna, är kommissionen, för att styrka att reglerna om den gemensamma jordbrukspolitiken har åsidosatts, dock inte skyldig att på ett uttömmande sätt visa att de kontroller som de nationella myndigheterna har utfört var otillräckliga eller att de sifferuppgifter som medlemsstaterna har inkommit med inte är korrekta utan kommissionen behöver endast förete bevisning för att det föreligger skäl för 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 granskningen av fondens räkenskaper (dom av den 11 januari 2001, Grekland/kommissionen, C-247/98, REG, EU:C:2001:4, punkterna 7–9, dom av den 1 juli 2009, Spanien/kommissionen, T-259/05, EU:T:2009:232, punkt 112, och dom Grekland/kommissionen, punkt 28 ovan, EU:T:2012:418, punkt 13).

32 Fondens finansiering administreras nämligen huvudsakligen av de nationella myndigheterna, som ska övervaka att unionsreglerna iakttas noga. Detta system, som är grundat på förtroendet mellan de nationella myndigheterna och unionen, innehåller inte någon systematisk kontroll från kommissionens sida. Det vore för övrigt materiellt omöjligt för kommissionen att svara för en sådan kontroll. Endast medlemsstaten är i stånd att känna till och med precision fastställa de uppgifter som krävs för att upprätta fondens räkenskaper, eftersom kommissionen inte har den nödvändiga närheten till de ekonomiska aktörerna för att erhålla den information som den behöver (dom av den 1 oktober 1998, Irland/kommissionen, C-238/96, REG, EU:C:1998:451, punkt 30, dom av den 7 juli 2005, Grekland/kommissionen, C-5/03, REG, EU:C:2005:426, punkt 97, och dom av den 17 oktober 2012, Spanien/kommissionen, T-491/09, EU:T:2012:550, punkt 25).

33 Det ankommer följaktligen på medlemsstaten att så detaljerat och fullständigt som möjligt bevisa att den har fullgjort sina kontroller eller att dess sifferuppgifter är riktiga samt, i förekommande fall, att kommissionens påståenden är felaktiga (dom Grekland/kommissionen, punkt 28 ovan, EU:C:2012:418, punkt 13).

34 Den berörda medlemsstaten kan å sin sida inte vederlägga kommissionens iakttagelser utan att stödja sina egna påståenden på omständigheter 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 huruvida ett adekvat och effektivt system av övervaknings- och kontrollåtgärder har införts (dom av den 28 oktober 1999, Italien/kommissionen, C-253/97, REG, EU:C:1999:527, punkt 7, dom Spanien/kommissionen, punkt 28 ovan, EU:C:2003:251, punkt 48, dom av den 12 juli 2011, Slovenien/kommissionen, T-197/09, EU:T:2011:348, punkt 40, och dom Grekland/kommissionen, punkt 28 ovan, EU:T:2012:418, punkt 35).

35 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som Republiken Italiens grunder till stöd för talan ska undersökas i den mån som den avser de båda kategorierna av finansiella korrigeringar som har tillämpats i det angripna beslutet.

[utelämnas]

2. Grunden om engångskorrigeringen avseende fastställandet och utbetalningen av särskilda rättigheter vilka föreskrivs i artiklarna 47 och 48 i förordning nr 1782/2003

80 Republiken Italien har anfört att den tillämpade artiklarna 43 och 48 i förordning nr 1782/2003 korrekt i alla de situationer av överföring eller succession av stödrättigheter från en jordbrukare till en annan som avses i det angripna beslutet. Nämnda medlemsstat anser att den beräknade dessa särskilda stödrättigheter korrekt genom att hålla isär referensbeloppet för uppfödningsverksamheten och stödrättigheterna kopplade till areal. Systemet för omfördelning av dessa rättigheter är kompatibelt med unionsbestämmelserna eftersom det iakttar kravet på att stödrättigheterna ska kunna spåras.

81 Kommissionen har bestritt Republiken Italiens argument.

82 Inledningsvis ska noteras att Republiken Italien, i punkt 4.16 i ansökan, har anfört att det angripna beslutet var rättsstridigt ”eftersom de allmänna principerna om proportionalitet, legalitet, rättssäkerhet och berättigade förväntningar samt motiveringsskyldigheten hade åsidosatts”. Tribunalen konstaterar att Republiken Italien med avseende på de principer och den skyldighet som påstås ha åsidosatts inte har framfört några argument, inte ens kortfattade sådana. I synnerhet uppfyller ansökan inte kraven i artikel 76 d i rättegångsreglerna i den mån som Republiken Italien har gjort gällande att motiveringen av det angripna beslutet var ofullständig och olämplig utan att ange på vilka punkter som motivering saknas och utan att precisera vilka de rättsliga och faktiska omständigheter var som borde ha utvecklats ytterligare. Följden är att dessa invändningar inte kan tas upp till sakprövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 oktober 2008, Mote/parlamentet, T-345/05, REG, EU:T:2008:440, punkterna 75–77).

83 Av detta följer att Republiken Italien genom föreliggande invändning framför allt ska anses ha gjort gällande ett åsidosättande av artiklarna 47 och 48 i förordning nr 1782/2003.

84 Bedömningen av denna invändning ska dessutom endast anses röra frågan huruvida kommissionens tolkning av artikel 48 i förordning nr 1782/2003 i det angripna beslutet, jämförd med de handlingar som ingetts under det administrativa förfarandet, var välgrundad. Såsom framgick av diskussionerna vid förhandlingen är parterna nämligen oense om hur denna bestämmelse ska tolkas.

85 Den engångskorrigering på 1 860 259,60 euro som kommissionen tillämpade i det angripna beslutet, med anledning av oriktigt fastställande och oriktig tilldelning av särskilda stödrättigheter, föregicks inte av någon förlikning och, som ett resultat därav, lämnades ingen förklaring till korrigeringen i den sammanfattande rapporten. De brister som Republiken Italien klandrades för förklarades i kommissionens skrivelser av den 22 december 2010 och den 13 december 2012 (se punkterna 12 och 14 ovan). Bristerna avsåg dels tilldelning av särskilda rättigheter när det förelåg rättigheter som följde av får, nötkreatur och areal, dels fördelning av särskilda rättigheter som följde av olivsektorn,

för ansökningsåren 2006–2009. I dessa skrivelser anförde kommissionen att de italienska myndigheterna hade skött dessa situationer av kumulerade stödrättigheter på ett felaktigt sätt. De situationer som avses med föreliggande invändning beskrevs där på följande sätt:

— Om en jordbrukare med särskilda rättigheter vilka har tilldelats på grundval av referensperioden har erhållit hektar och motsvarande belopp (genom överföring eller arv) från en annan jordbrukare före det år då systemet för samlat gårdsstöd genomfördes för första gången har de italienska myndigheterna inte fördelat värdet på jordbrukarens särskilda rättigheter bland de normala rättigheterna (upp till en högsta nivå på 5000 euro),

— Om en jordbrukare med särskilda rättigheter vilka har tilldelats på grundval av referensperioden har erhållit belopp som härrör från bidrag för nötkreatur utan motsvarande hektar (genom överföring eller arv) från en annan jordbrukare före det år då systemet för samlat gårdsstöd genomfördes för första gången har de italienska myndigheterna inte använt värdet på de erhållna särskilda rättigheterna som jordbrukarens normala rättigheter (upp till en högsta nivå på 5000 euro).

86 Enligt kommissionen förutsätter en korrekt tillämpning av artikel 48 i förordning nr 1782/2003 att de särskilda rättigheterna används som normala rättigheter upp till en högsta nivå på 5000 euro per hektar och, därefter, att resten används som särskilda rättigheter. Kommissionen har under det administrativa förfarandet vidhållit att tilläggsstödrättigheter (särskida rättigheter) om ett belopp som understiger 5000 euro inte får användas fristående från det samlade gårdsstödet, utan måste användas som normala rättigheter vid fastställandet av rätten till stöd per hektar, då denna beräkning består i att dela upp det stöd som erhållits under referensperioden på de hektar som har medverkat till att generera detta stöd som om dessa hektar även hade medverkat till att generera tilläggsstödet (upp till en högsta nivå på 5000 euro). De italienska myndigheterna har däremot, genom att hålla isär normala och särskilda rättigheter (utan någon omfördelning), skapat flera särskilda rättigheter och har, såsom en följd därav, underskattat de normala referensrättigheterna.

87 Republiken Italien har i sina inlagor medgett att den i praktiken har avvikit från den tillämpning av bestämmelserna i fråga som har fastställts av kommissionen. Medlemsstaten har anfört att ”artiklarna 43 och 48 har tillämpats på en del av referensbeloppet för varje överlåtande jordbrukare och för mottagande jordbrukare på den del av beloppet som följer av den sistnämndas jordbruksverksamhet, eftersom var och en bedömdes ha rätt till direktstöd under referensperioden” och att ”de italienska myndigheterna har bestämt sig för att inte bara … [omfördela de särskilda stödrättigheterna] när summan av samtliga referensbelopp … resulterar i ett belopp par hektar vilket överstiger 5000 euro”. Enligt Republiken Italien är även denna tillämpning förenlig med artikel 48 i förordning nr 1782/2003.

88 Det ska noteras att tolkningen av artikel 48 i förordning nr 1782/2003, i vilken det fastställs hur undantaget i artikel 47 från huvudregeln i artikel 43 i samma förordning ska tillämpas, nödvändigtvis är restriktiv (se, analogt, dom av den 13 december 2001, Heininger, C-481/99, REG, EU:C:2001:684, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

89 Det ska inledningsvis erinras om det allmänna syftet med förordning nr 1782/2003 vilket är att genomföra systemet med samlat gårdsstöd. Enligt en bokstavstolkning av artikel 48 i förordning nr 1782/2003, med beaktande av angränsande bestämmelser, är denna bestämmelse tillämplig på jordbrukare som åtnjuter ”stöd som ger upphov till stödrättigheter vilka är underkastade särskilda villkor” vilka avses i artikel 47 i nämnda förordning och som, under referensperioden, ”inte innehade hektar i den mening som avses i artikel 43 [i samma förordning]” vid fastställande av rätten till samlat gårdsstöd eller där rättigheten per hektar ger ett belopp som överstiger 5000 euro. Denna jordbrukare, vilken antingen inte äger några hektar eller äger hektar för vilka rätten per hektar överstiger 5000 euro, har rätt till a) stöd som är lika stort som jordbrukarens (bas) ”referensbelopp” motsvarande det

direktstöd som jordbrukaren har uppburit under en genomsnittsperiod på tre år och b) stöd ”per 5000 euro eller del av referensbeloppet” (det vill säga särskilt stöd) som motsvarar de direktstöd han beviljades under den genomsnittliga treårsperioden.

90 Av detta följer att det särskilda stödet används för referensbeloppet per hektar med upp till 5000 euro och, efter denna gräns, utgör en extra (särskild) stödrättighet. I detta avseende föreskriver artikel 47.1 i förordning nr 1782/2003 att de belopp som räknas upp i bestämmelsen ska ”inkluderas i” referensbeloppet på de villkor som anges i artikel 48 i samma förordning. Av artikel 47.2 i förordning nr 1782/2003 följer också att med början år 2007, och genom undantag från artiklarna 33, 43 och 44 i samma förordning, ska belopp som är summan av mjölkbidrag och ytterligare betalningar (som fastställs i artiklarna 95 och 96 i förordning nr 1782/2003) ”inkluderas i” systemet med samlat gårdsstöd på de villkor som anges i artiklarna 48–50. I den tillämpliga lagstiftningen fastställs sålunda principen om att stöd på olika grunder ska samlas under ett samlat gårdsstöd.

91 Republiken Italien har således felaktigt gjort gällande att det av artikel 48 i förordning nr 1782/2003 följer en skyldighet att hålla isär allt stöd på grundval av olika rättigheter. För övrigt ger hänvisningen till artikel 49 i nämnda förordning, vilken gjorts av Republiken Italien i ansökan, inte ytterligare stöd för medlemsstatens uppfattning. Denna bestämmelse, som har rubriken ”Villkor” och avser särskilda stödrättigheter, innehåller ett undantag från artiklarna 36.1 och 44.1 i samma förordning enligt vilket en jordbrukare som förfogar över sådana stödrättigheter för vilka han inte förfogade över hektar under referensperioden av medlemsstaten ska tillåtas att undantas från skyldigheten att tillhandahålla ett antal stödberättigande hektar som överensstämmer med antalet rättigheter. Detta undantag är underkastat villkoret att jordbrukaren ska bibehålla åtminstone 50 procent av den jordbruksverksamhet som bedrevs under referensperioden, uttryckt i djurenheter. Det ska noteras att det i denna bestämmelse varken föreskrivs någon alternativ metod för att fastställa särskilda stödrättigheter eller någon skyldighet att hålla isär stöd grundat på olika rättigheter. I artikel 49.3 i förordning nr 1782/2003 preciseras nämligen att ”de stödrättigheter som fastställs enligt artikel 48 [inte] får ändras”.

92 Även argumentet i punkt 32 i repliken, enligt vilket de belopp som avses i artikel 48 första stycket i förordning nr 1782/2003 ”lagts till” referensbeloppet, ska underkännas. En jämförelse av de olika språkversionerna av artikel 47.1 i denna förordning, i synnerhet den italienska, den engelska och den tyska språkversionen, bekräftar nämligen betydelsen av uttrycket ”inkluderas i” (”sono inclusi”, ”included in” och ”in die Berechnung des Referenzbetrags aufgenommen”). I vilket fall som helst drog Republiken Italien tillbaka detta argument vid förhandlingen.

93 Vad avser påståendena att den metod som de italienska myndigheterna använder för att fastställa rättigheterna inte har gett upphov till några skillnader i det övergripande värdet på de stödrättigheter som de berörda jordbrukarna har tilldelats respektive, vad avser de särskilda rättigheterna, att skyldigheten att bibehålla djurenheter har iakttagits i enlighet med artikel 49 i förordning nr 1782/2003, kan Republiken Italien inte vinna framgång med dem. Eftersom det i nämnda förordning föreskrivis en specifik beräkningsmetod för stödrättigheter med dessa syften och för att säkerställa att de beviljade rättigheterna i samtliga medlemsstater är korrekta var Republiken Italien skyldig att tillämpa den. Av bedömningen ovan följer att artikel 48 i förordning nr 1782/2003 utgör tvingande rätt och inte lämnar något utrymme för skönsmässig bedömning till medlemsstaten. Republiken Italien kan följaktligen inte göra anspråk på att dess alternativa metod är lika effektiv, lämpad att förebygga fusk eller ännu fördelaktigare för jordbrukaren (se, för ett liknande resonemang, dom Spanien/kommissionen, punkt 44 ovan, EU:C:2002:192, punkt 87 och där citerad rättspraxis, och dom av den 28 mars 2007, Spanien/kommissionen, T-220/04, EU:T:2007:97, punkt 89 och där citerad rättspraxis).

94 Detsamma gäller för argumentet att de italienska myndigheternas agerande inte har inneburit någon risk för fonden. Tribunalen konstaterar att Republiken Italien fortfarande inte har ingett någon bevisning med stöd av vilken den beräkning, utförd av kommissionens avdelningar, av de exakta belopp som utsätter fonden för en risk, kan ifrågasättas. Det följer nämligen dels av protokollet från

det bilaterala mötet den 8 februari 2011, dels av skrivelsen av den 13 december 2012, att de italienska myndigheterna, på grundval av en metod som godkänts av kommissionen, har ”tillhandahållit den beräkning vilken anger den verkliga risken för fonden med anledning av att artiklarna 43 och 48 i förordning nr 1782/2003 har tillämpats felaktigt, vilken motsvarar ett belopp om 1 813 699,96 euro på fyra år.”.

95 Vad avser argumentet att kommissionen inte har angett de konkreta följderna av att de italienska myndigheterna tillämpade artiklarna 43 och 48 i förordning nr 1782/2003 felaktigt kan inte heller detta godtas. I likhet med vad som anges i övervägandena i punkt 31 ovan ankommer det på kommissionen att visa att det föreligger allvarligt tvivel och inte att visa att riskerna har blivit verklighet.

96 Med beaktande av övervägandena ovan, och i synnerhet övervägandena i punkterna 89 och 90, konstaterar tribunalen att den tolkning av artikel 48 i förordning nr 1782/2003 som Republiken Italien förordat strider mot såväl förordningens lydelse som dess struktur. I den mån som Republiken Italiens samtliga argument har underkänts saknas det fog för grunden om engångskorrigeringen avseende fastställandet och utbetalningen av särskilda rättigheter och talan kan därför inte bifallas såvitt avser den grunden.

97 Talan ska därför ogillas i sin helhet.

[utelämnas]

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjätte avdelningen),

följande:

1) Talan ogillas.

2) Republiken Italien ska ersätta rättegångskostnaderna.

Frimodt Nielsen Dehousse Collins

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 maj 2016.

Underskrifter