



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Niende Afdeling)

6. december 2018 *

»ELFUL – udgifter udelukket fra EU-finansiering – udgifter afholdt af Portugal – artikel 31, stk. 4, litra c), i forordning (EF) nr. 1290/2005 – manglende bevis for en begrundet og rimelig tvivl – hovedkontroller – støttekontroller«

I sag T-22/17,

Den Portugisiske Republik ved P. Estêvão, L. Inez Fernandes, M. Figueiredo og J. Saraiva de Almeida, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved B. Rechen, A. Sauka og D. Triantafyllou, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand støttet på artikel 263 TEUF om annulation af Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/2018 af 15. november 2016 om udelukkelse fra EU-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt inden for rammerne af Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT 2016, L 312, s. 26), for så vidt som de af Den Portugisiske Republiks kompetente betalingsorgan udbetalte beløb på i alt 1 990 810,30 EUR, der skal afholdes af ELFUL, udelukkes fra EU-finansiering,

har

RETTEN (Niende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, S. Gervasoni, og dommerne K. Kowalik-Bańczyk (refererende dommer) og C. Mac Eochaidh,

justitssekretær: fuldmægtig M. Marescaux,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. juli 2018,

afsagt følgende

* Processprog: portugisisk.

Dom

Twistens baggrund

- 1 Ved afgørelse af 4. december 2007 godkendte Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber programmet for udvikling af landdistrikterne i den selvstyrende region Azorerne (Portugal) for 2007-2013, Prorural, udarbejdet af Den Portugisiske Republik i overensstemmelse med artikel 18 i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT 2005, L 277, s. 1).
- 2 I henhold til artikel 37 i Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21. juni 2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT 2005, L 209, s. 1) foretog Kommissionen mellem den 17. og den 21. juni 2013 kontroller i Ponta Delgada (Portugal) vedrørende gennemførelsen af Prorural.
- 3 Ved skrivelse af 12. september 2013 med referencen Ares 3036530 (herefter »skrivelsen af 12. september 2013«) meddelte Kommissionen på grundlag af artikel 11, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 885/2006 af 21. juni 2006 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EF) nr. 1290/2005 for så vidt angår godkendelse af betalingsorganer og andre organer og regnskabsafslutning for EGFL og ELFUL (EFT 2006, L 171, s. 90) de portugisiske myndigheder sine resultater. Den underrettede således de portugisiske myndigheder om de mangler, som den havde konstateret for så vidt angår visse administrative kontroller, som disse myndigheder havde foretaget i henhold til artikel 24, stk. 2, litra d), i Kommissionens forordning (EU) nr. 65/2011 af 27. januar 2011 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1698/2005 for så vidt angår kontrol og krydsoverensstemmelse i forbindelse med støtteforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne (EUT 2011, L 25, s. 8), som har erstattet artikel 26, stk. 2, litra d), i Kommissionens forordning (EF) nr. 1975/2006 af 7. december 2006 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1698/2005 for så vidt angår kontrol og krydsoverensstemmelse i forbindelse med støtteforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne (EUT 2006, L 368, s. 74).
- 4 Kommissionen fandt nærmere bestemt, at de portugisiske myndigheders administrative kontroller ikke havde gjort det muligt at foretage en passende vurdering af rimeligheden af omkostningerne, der var angivet af tre modtagere af støtten til at forbedre landbrugets og skovbrugets konkurrenceevne, og som omhandlede foranstaltninger, der har til formål at omstrukturere og udvikle det fysiske potentiale og fremme innovation gennem forøgelse af landbrugs- og skovbrugsprodukters værdi, jf. artikel 20, litra b), nr. iii), i forordning nr. 1698/2005, som udgjorde foranstaltning 123, kodificeret i bilag II til Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006 af 15. december 2006 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1698/2005 (EUT 2006, L 368, s. 15) (herefter »foranstaltning 123«), der har identifikationsnumrene 4715781, 4716022 og 5221903 (herefter »de tre omhandlede støttemodtagere«).
- 5 Ved skrivelse af 16. december 2013 besvarede de portugisiske myndigheder Kommissionens bemærkninger.
- 6 Den 18. februar 2014 blev der i overensstemmelse med artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 885/2006 afholdt et møde mellem repræsentanterne for de portugisiske myndigheder og for Kommissionen.
- 7 Ved skrivelse af 26. september 2014 med referencen Ares 3174958 (herefter »skrivelsen af 26. september 2014«) meddelte Kommissionen i medfør af artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 885/2006 formelt de portugisiske myndigheder sine konklusioner på grundlag af de oplysninger, som den havde modtaget som led i proceduren for efterprøvende regnskabsafslutning. I denne meddelelse fremlagde Kommissionen for det første under henvisning til dok. nr. VI/5330/97 af 23. december 1997 med overskriften »Retningslinjer for beregning af de finansielle følger ved udarbejdelsen af beslutningen om regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen« (herefter »dok. nr. VI/5330/97«) en evaluering

af de udgifter, som navnlig var relevante for foranstaltning 123, og som den havde til hensigt at udelukke fra EU-finansiering på grundlag af artikel 31 i forordning nr. 1290/2005. For det andet mindede Kommissionen de portugisiske myndigheder om, at de kunne benytte sig af den i artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 885/2006 fastsatte forligsprocedure.

- 8 Ved skrivelse af 7. november 2014 underrettede de portugisiske myndigheder Kommissionen om deres ønske om at benytte sig af denne forligsprocedure.
- 9 Efter forligsproceduren vedtog Kommissionen gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/2018 af 15. december 2016 om udelukkelse fra EU-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt inden for rammerne af Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT 2016, L 312, s. 26, herefter »den anfægtede afgørelse«), der udelukkede de af Den Portugisiske Republiks kompetente betalingsorgan udbetalte beløb på i alt 1 990 810,30 EUR, der skal afholdes af Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) i forbindelse med foranstaltning 123, fra EU-finansiering.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 10 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 16. januar 2017 har Den Portugisiske Republik anlagt nærværende søgsmål.
- 11 Den Portugisiske Republik har nedlagt følgende påstande:
 - Den anfægtede afgørelse annulleres, for så vidt som den udelukker de af Den Portugisiske Republiks kompetente betalingsorganer udbetalte beløb på i alt 1 990 810,30 EUR, der skal afholdes af ELFUL, fra EU-finansiering.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 12 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
 - Frifindelse.
 - Den Portugisiske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

- 13 Til støtte for søgsmålet har Den Portugisiske Republik fremsat to anbringender vedrørende dels en tilsidesættelse af artikel 31, stk. 4, litra c), i forordning nr. 1290/2005, dels en manglende begrundelse, som i det væsentlige følger af, for det første, den manglende begrundede og rimelige tvivl for, at de omkostninger, der var angivet af modtagerne af foranstaltning 123, er rimelige, for det andet en tilsidesættelse af dok.nr. VI/5330/97.

Det første anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 31, stk. 4, litra c), i forordning nr. 1290/2005

- 14 Den Portugisiske Republik har anført, at Kommissionen med urette anvendte en finansiell korrektion på de udgifter, som var afholdt i løbet af regnskabsårene 2010 og 2011, for så vidt som disse udgifter var afholdt mere end 24 måneder inden underretningen ved skrivelsen af 12. september 2013.
- 15 Kommissionen har bestridt Den Portugisiske Republiks argumenter.

- 16 I henhold til artikel 31, stk. 4, litra c), i forordning nr. 1290/2005 kan en afvisning af finansiering ikke vedrøre »udgifter vedrørende programmer som omhandlet i [denne forordnings] artikel 4, bortset fra de i [den nævnte forordnings artikel 31, stk. 4], litra b) anførte, for hvilke betalingen eller eventuelt, betalingen af saldoen fra betalingsorganets side, er sket mere end 24 måneder forud for den dato, hvor Kommissionen skriftligt har meddelt den pågældende medlemsstat resultaterne af sin efterprøvning«.
- 17 Det følger dermed af artikel 31, stk. 4, litra c), i forordning nr. 1290/2005, at Kommissionen kan udelukke udgifter, der ikke er afholdt i overensstemmelse med EU-reglerne, for hvilke betalingen eller eventuelt betalingen af saldoen er sket inden for 24 måneder forud for den dato, hvor Kommissionen skriftligt har meddelt den pågældende medlemsstat resultaterne af sin efterprøvning.
- 18 Artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 885/2006, der er gennemførelsesforordningen til forordning nr. 1290/2005, indeholder en præcisering af, hvad den skriftlige meddelelse, hvori Kommissionen meddeler medlemsstaterne resultatet af sin efterprøvning, skal indeholde.
- 19 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den dato, der er afgørende for vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt en betaling er blevet afholdt inden for fristen på 24 måneder, er den dato, hvor det endelige beløb for støtten er fastsat, og hvor saldoen er udbetalt af den pågældende medlemsstat (jf. i denne retning og analogt dom af 3.5.2012, Spanien mod Kommissionen, C-24/11 P, EU:C:2012:266, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis). Det følger heraf, hvilket også er i overensstemmelse med ordlyden af artikel 31, stk. 4, litra c), i forordning nr. 1290/2005, der nævner »udgifter«, for hvilke »betalingen« eller eventuelt »betalingen af saldoen« er sket inden påbegyndelsen af den relevante periode på 24 måneder, at Kommissionen kan anvende en finansiell korrektion på beløb, der blev udbetalt inden påbegyndelsen af denne periode, når de knytter sig til udgifter, hvor det endelige beløb er fastsat, og hvor restbeløbet er udbetalt af den pågældende medlemsstat efter påbegyndelsen af den relevante periode på 24 måneder.
- 20 For det første er det i den foreliggende sag ubestridt mellem parterne, at Kommissionen i medfør af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 885/2006 ved skrivelsen af 12. september 2013 meddelte Den Portugisiske Republik resultaterne af sin efterprøvning.
- 21 Det følger heraf, at den i artikel 31, stk. 4, litra c), i forordning nr. 1290/2005 omhandlede periode på 24 måneder begyndte den 12. september 2011 (herefter »den relevante periode på 24 måneder«).
- 22 For det andet skal det bemærkes, at Kommissionen fandt, at den finansielle korrektion skulle anvendes på visse beløb udbetalt af de portugisiske myndigheder inden den 12. september 2011, for så vidt som disse beløb knyttede sig til projekter, for hvilke andre beløb var blevet udbetalt i løbet af den relevante periode på 24 måneder.
- 23 Den Portugisiske Republik har anført, at Kommissionen med henblik på beregning af størrelsen af den finansielle korrektion ikke kan tage hensyn til forskud eller mellemliggende betalinger foretaget inden den relevante periode på 24 måneder, for så vidt som disse forskud eller mellemliggende betalinger ikke er fastsat i hverken i portugisisk ret eller i artikel 31, stk. 4, litra c), i forordning nr. 1290/2005.
- 24 I denne henseende skal det for det første konstateres, således som det er nævnt i præmis 16 ovenfor, og i modsætning til hvad Den Portugisiske Republik har anført, at artikel 31, stk. 4, litra c), i forordning nr. 1290/2005 udtrykkeligt henviser til betalingen af den pågældende saldo, hvilket nødvendigvis indebærer, at der skal være mulighed for foreløbige forskudsbetalinger af den ansøgte støtte – uafhængigt af, om en sådan mulighed er fastsat i den omhandlede nationale lovgivning.

- 25 For det andet fremgår det af skrivelsen af 26. september 2014, således som Kommissionen har forklaret som svar på en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse, at visse modtagere af foranstaltning 123 faktisk modtog forskudsbetalinger, hvis foreløbige karakter bekræftes af den omstændighed, at disse modtagere i givet fald skulle tilbagebetale en del af disse beløb, når beløbenes størrelse var højere end det endelige skyldige støttebeløb.
- 26 For det tredje skal det bemærkes, at Den Portugisiske Republik ikke har bestridt, at beløbene fra før den 12. september 2011, som var identificeret af Kommissionen i skrivelsen af 26. september 2014, knytter sig til udgifter, hvor betalingen af saldoen blev foretaget af det omhandlede kompetente betalingsorgan, eller hvor det endelige beløb i det mindste er blevet fastsat efter påbegyndelsen af den relevante periode på 24 måneder.
- 27 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen med rette fastslog, at beløbene fra før den 12. september 2011, som den havde identificeret i skrivelsen af 26. september 2014, kunne udelukkes fra EU-finansiering, således at det første anbringende om en tilsidesættelse af artikel 31, stk. 4, litra c), i forordning nr. 1290/2005 skal forkastes.

Det andet anbringende om »en manglende begrundelse«

- 28 Den Portugisiske Republiks andet anbringende er opdelt i to led vedrørende for det første en manglende begrundet og rimelig tvivl med hensyn til, om de portugisiske myndigheders kontroller er forenelige med de EU-retlige bestemmelser, og, for det andet, tilsidesættelsen af dok.nr. VI/5330/97.
- 29 Kommissionen har bestridt Den Portugisiske Republiks argumenter.

Det andet anbringendes første led om manglende bevis for den begrundede og rimelige tvivl

- 30 Den Portugisiske Republik har anført, at Kommissionen ikke for så vidt angår de portugisiske myndigheders kontroller kan påberåbe sig en begrundet og rimelig tvivl om, hvorvidt de omkostninger, der var angivet af modtagerne af foranstaltning 123, er rimelige, for at begrunde anvendelsen af en finansiel korrektion.
- 31 I henhold til artikel 26, stk. 2, litra d), i forordning nr. 1975/2006, der blev efterfulgt af artikel 24, stk. 2, litra d), i forordning nr. 65/2011, skal medlemsstaternes administrative kontrol af støtteansøgninger omfatte kontrol af, om de foreslåede omkostninger er rimelige, hvilket evalueres ved hjælp af et passende evalueringssystem, som f.eks. referenceomkostninger, en sammenligning af forskellige tilbud eller en evalueringskomité.
- 32 Det skal bemærkes, at ELFUL ifølge fast retspraksis kun finansierer interventioner, der foretages efter EU-rettens regler (jf. dom af 4.9.2015, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, T-503/12, EU:T:2015:597, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis). Det påhviler herved Kommissionen at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af disse regler. Kommissionen er således forpligtet til at begrunde sin afgørelse, hvis der deri fastslås manglende kontrol eller mangler ved den kontrol, som vedkommende medlemsstat har gennemført. Det påhviler imidlertid ikke Kommissionen udtømmende at godtgøre, at medlemsstaternes kontrolforanstaltninger er utilstrækkelige, eller at de tal, som de har meddelt, er urigtige, men at fremlægge bevis for den begrundede og rimelige tvivl, som den har med hensyn til disse kontrolforanstaltninger eller disse tal (jf. analogt dom af 9.1.2003, Grækenland mod Kommissionen, C-157/00, EU:C:2003:5, præmis 15 og 16 og den deri nævnte retspraksis, og af 24.2.2005, Grækenland mod Kommissionen, C-300/02, EU:C:2005:103, præmis 32-34 og den deri nævnte retspraksis).

- 33 Den pågældende medlemsstat kan ikke afkræfte Kommissionens konstateringer ved simple påstande, som ikke underbygges af 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 9.1.2003, Grækenland mod Kommissionen, C-157/00, EU:C:2003:5, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis, og af 24.2.2005, Grækenland mod Kommissionen, C-300/02, EU:C:2005:103, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 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 ELFUL-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. analogt dom af 9.1.2003, Grækenland mod Kommissionen, C-157/00, EU:C:2003:5, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis, og af 24.2.2005, Grækenland mod Kommissionen, C-300/02, EU:C:2005:103, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 I den foreliggende sag fandt Kommissionen, at de portugisiske myndigheders kontroller ikke havde gjort det muligt at foretage en passende vurdering af, om de omkostninger, der var angivet af de tre omhandlede støttemodtagere, er rimelige.
- 36 Den Portugisiske Republik har anført, at Kommissionen ikke identificerede nogen mangler for så vidt angår vurderingen af, om de omkostninger, som var angivet af modtagerne af foranstaltning 123, er rimelige, og at de portugisiske myndigheder trods de begrænsninger, der er knyttet til markedet i Azorerne, har indført et passende system for vurderingen af, om de omkostninger, som var angivet af disse modtagere, er rimelige, i overensstemmelse med artikel 26, stk. 2, litra d), i forordning nr. 1975/2006 og artikel 24, stk. 2, litra d), i forordning nr. 65/2011, for så vidt som dette system var baseret på referenceomkostninger. Derudover har Den Portugisiske Republik gjort gældende, at Kommissionen ikke påberåbte sig nogen uregelmæssigheder hvad angår kontrollen af, at de af de nævnte modtagere anmeldte udgifter faktisk var afholdt, og af, at kontrollerne på stedet af den operation, der er ydet støtte til, eller kontrolbesøget på investeringsstedet var blevet gennemført.
- 37 Det skal i denne forbindelse for det første bemærkes, at Kommissionen i modsætning til, hvad Den Portugisiske Republik har anført, i skrivelsen af 12. september 2013 konkret og detaljeret identificerede mangler for så vidt angår de portugisiske myndigheders vurdering af, om de omkostninger, der var angivet af de tre omhandlede støttemodtagere, er rimelige.
- 38 Således fastslog Kommissionen bl.a. for det første, at listerne over referenceomkostninger, som de portugisiske myndigheder havde udarbejdet, undertiden udelukkende havde bygget på de priser, som blev anvendt af de virksomheder, der i sidste ende blev udvalgt af støttemodtagerne, således at de portugisiske myndigheder i nogle tilfælde blot havde sammenlignet priser fra den samme virksomhed med henblik på at fastslå, om denne virksomheds priser var rimelige, for det andet, at referenceomkostningerne kunne være op til 4,5 gange højere end priserne hos de af støttemodtagerne udvalgte virksomheder, hvilket ifølge Kommissionen viser, at der ikke var nogen sammenhæng mellem referenceomkostningerne og markedspriserne, og, for det tredje, at begrundelsen for så vidt angår visse betalinger, hvis beløb udgjorde flere hundrede tusinde EUR, enten kunne være ikke-eksisterende eller utilstrækkelig.
- 39 Det skal bemærkes, at Den Portugisiske Republik ikke har bestridt rigtigheden af de af Kommissionens konstateringer, der er nævnt i præmis 38 ovenfor.

- 40 For det andet betyder den omstændighed, at de portugisiske myndigheder indførte et evalueringssystem baseret på en sammenligning af omkostningerne angivet af modtagerne af foranstaltning 123 og referenceomkostninger, ikke, at dette system var passende i de ovenfor i præmis 31 nævnte bestemmelsers forstand.
- 41 Det fremgår nemlig udtrykkeligt af disse bestemmelser, at de portugisiske myndigheder kunne vælge det evalueringssystem, som de ønskede at gennemføre, således at de kunne vælge et andet evalueringssystem, hvis det ikke i praksis var muligt at fastsætte referenceomkostninger.
- 42 Selv om det er ubestridt, at gennemførelsen af et evalueringssystem baseret på sammenligningen af omkostningerne angivet af modtagerne af foranstaltning 123 og referenceomkostninger blev vanskeliggjort af de begrænsninger, der er knyttet Azorernes status som øsamfund og markedets størrelse, var det ikke desto mindre muligt for de portugisiske myndigheder at gennemføre et andet evalueringssystem, som både ville have været pålideligt og funktionsdygtigt med henblik på at efterprøve rimeligheden af omkostningerne angivet af de nævnte modtagere – som f.eks. et system, der omfatter en evalueringskomité.
- 43 I nærværende sag har Den Portugisiske Republik imidlertid ikke fremført noget forhold, der kan godtgøre eksistensen af et pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem, som stemmer overens med de ovenfor i præmis 31 nævnte bestemmelser.
- 44 For det tredje kan den omstændighed, at de af Kommissionen identificerede mangler hverken vedrører kontrollen af, at de af modtagerne af foranstaltning 123 anmeldte udgifter faktisk var afholdt, eller af, om kontrollerne på stedet af den operation, der er ydet støtte til, eller kontrolbesøget på investeringsstedet er gennemført, ikke ændre ved Kommissionens begrundede og rimelige tvivl for så vidt angår de portugisiske myndigheders kontroller af, om de omkostninger, som var angivet af modtagerne af foranstaltning 123, er rimelige.
- 45 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen, henset til de mangler, der er nævnt i præmis 38 ovenfor, har fremlagt beviser for dens begrundede og rimelige tvivl som omhandlet i den ovenfor i præmis 32 nævnte retspraksis for så vidt angår de portugisiske myndigheders kontroller af, om de omkostninger, som var angivet af modtagerne af foranstaltning 123, er rimelige.
- 46 På denne baggrund, og henset til den retspraksis, der er nævnt i præmis 32-34 ovenfor, kan Den Portugisiske Republik ikke med føje foreholde Kommissionen, at den ikke selv kunne identificere de omkostninger, angivet af modtagerne af foranstaltning 123, som ikke er urimelige.
- 47 Det andet anbringendes første led skal derfor forkastes.

Det andet anbringendes andet led om tilsidesættelsen af dok. nr. VI/5330/97

- 48 Den Portugisiske Republik har anført, at den finansielle korrektion, som Kommissionen har anvendt, henset til de konstaterede mangler, er i strid med dok. nr. VI/5330/97 og med artikel 31, stk. 2, i forordning nr. 1290/2005.
- 49 Der skal indledningsvis mindes om, at ELFUL i overensstemmelse med den ovenfor i præmis 32 nævnte retspraksis kun finansierer interventioner, der foretages efter EU-rettens regler.
- 50 Artikel 31, stk. 1, i forordning nr. 1290/2005 bestemmer således, at Kommissionen træffer beslutning om, hvilke beløb der skal udelukkes fra EU-finansiering, hvis den konstaterer, at udgifter ikke er afholdt i overensstemmelse med de EU-retlige bestemmelser, og artiklens stk. 2, at når Kommissionen

anslår de beløb, der skal udelukkes, ser den især på det regelstridige forholds omfang, idet den i denne henseende præciserer, at Kommissionen i denne forbindelse tager hensyn til overtrædelsens art og grovhed samt til den økonomiske skade, der er påført Unionen.

- 51 Mens det påhviler Kommissionen at bevise, at der foreligger en tilsidesættelse af EU-retlige bestemmelser, påhviler det i givet fald medlemsstaten, når denne tilsidesættelse er fastslået, at godtgøre, at Kommissionen har begået en fejl med hensyn til de økonomiske virkninger af tilsidesættelsen (dom af 24.4.2008, Belgien mod Kommissionen, C-418/06 P, EU:C:2008:247, præmis 135, og af 4.9.2015, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, T-503/12, EU:T:2015:597, præmis 53).
- 52 Forvaltningen af ELFUL-finansieringen varetages, således som det i det væsentlige er anført i præmis 34 ovenfor, nemlig i første række af de nationale myndigheder, som skal påse, at de EU-retlige regler nøje overholdes og bygger på tilliden mellem de nationale myndigheder og EU-myndighederne. Kun medlemsstaten er nemlig i stand til at fremskaffe og klart fastlægge de oplysninger, der er nødvendige for udarbejdelsen af ELFUL's regnskaber, mens Kommissionen ikke er tilstrækkelig nær på forholdene til at indhente de oplysninger fra de erhvervsdrivende, som den har brug for (jf. analogt dom af 7.10.2004, Spanien mod Kommissionen, C-153/01, EU:C:2004:589, præmis 133 og den deri nævnte retspraksis, og af 4.9.2015, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, T-503/12, EU:T:2015:597, præmis 54).
- 53 For så vidt angår den anvendte korrektionstype skal det påpeges, at det i lyset af dok. nr. VI/5330/97 er muligt for Kommissionen at anvende en fast korrektion, når det ikke er muligt præcist at fastslå det af Unionen lidte tab (dom af 18.9.2003, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, C-346/00, EU:C:2003:474, præmis 53, og af 24.4.2008, Belgien mod Kommissionen, C-418/06 P, EU:C:2008:247, præmis 136). I denne forbindelse skal det tilføjes, at selv om dok. nr. VI/5330/97 blev udstedt af Kommissionen i relation til Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og, som det anføres i overskriften, indeholder retningslinjer for beregning af de finansielle følger ved udarbejdelsen af beslutningen om regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen, er der intet, der forbyder Kommissionen ligeledes at anvende dette dokument ved udøvelsen af de kompetencer, som artikel 31, stk. 1, i forordning nr. 1290/2005 giver den i forhold til regnskabsafslutningen for ELFUL (dom af 4.9.2015, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, T-503/12, EU:T:2015:597, præmis 55, jf. også i denne retning dom af 17.5.2013, Bulgarien mod Kommissionen, T-335/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:262, præmis 86), hvilket Den Portugisiske Republik i øvrigt selv har medgivet i replikken.
- 54 I denne forbindelse skal det endvidere i lyset af dok. nr. VI/5330/97 bemærkes, at når alle hovedkontroller foretages, men bl.a. uden den grundighed, der er krævet i forordningerne, er en fast korrektion på 5% berettiget, da det med rimelighed kan konkluderes, at disse kontroller ikke giver tilstrækkelig sikkerhed for ansøgningernes retmæssighed, og at risikoen for tab for ELFUL er betydelig (dom af 4.9.2015, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, T-503/12, EU:T:2015:597, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Det fremgår ligeledes af dok. nr. VI/5330/97, at korrektionssatsen skal anvendes på den del af udgifterne, hvor risikoen bestod. Når manglen skyldes en medlemsstats undladelse af at indføre et passende kontrolsystem, skal korrektionen som følge af korrektionens faste karakter foretages for alle de udgifter, der henhører under den pågældende foranstaltning (dom af 4.9.2015, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, T-503/12, EU:T:2015:597, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 I det foreliggende tilfælde fremgår det af sagsakternes oplysninger, at Kommissionen under henvisning til dok. nr. VI/5330/97 anvendte en fast korrektion på 5% på udgifterne vedrørende foranstaltning 123, for hvilke der var foretaget udbetalinger i løbet af den relevante periode på 24 måneder. Kommissionen begrundede anvendelsen af denne korrektion med de mangler, der er konstateret for så vidt angår vurderingen af, om de omkostninger, der var angivet af de tre omhandlede støttemodtagere, er rimelige.

- 57 Den Portugisiske Republik har bestridt den faste korrektion på 5% med henvisning til, at Kommissionen ikke under proceduren for den efterprøvende regnskabsafslutning – bl.a. i skrivelsen af 12. september 2013 – havde identificeret nogen form for undladelser af hovedkontroller som omhandlet i dok. nr. VI/5330/97, der vedrører spørgsmålet, om de omkostninger, der var angivet af modtagerne af foranstaltning 123, er rimelige, hvad enten der er tale om nævnte kontrollers antal, hyppighed eller grundighed, og dermed tilsidesatte den i artikel 31, stk. 4, litra c), i forordning nr. 1290/2005 fastsatte »proceduremæssige garanti«. Derudover er Den Portugisiske Republik af den opfattelse, at Kommissionen med urette pålagde medlemsstaten en resultatforpligtelse for så vidt angår vurderingen af, om de nævnte omkostninger er rimelige, og at de af Kommissionen konstaterede mangler under alle omstændigheder kun angår støttekontroller som omhandlet i dok. nr. VI/5330/97, således at det kun var en fast korrektion på 2%, der skulle anvendes.
- 58 Det skal i denne forbindelse for det første bemærkes, som Den Portugisiske Republik i det væsentlige har gjort gældende, at den manglende overholdelse af den i præmis 18 ovenfor nævnte artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 885/2006, på grundlag af hvilken Kommissionen fremsendte skrivelsen af 12. september 2013, kan medføre, at den proceduremæssige garanti, som medlemsstaterne har i henhold til artikel 31, stk. 4, litra c), i forordning nr. 1290/2005, hvori der, som nævnt i præmis 16 ovenfor, er fastsat en tidsbegrænsning for, hvilke udgifter der kan afvises fra ELFUL-finansiering, fratages sit indhold (jf. i denne retning og analogt dom af 24.2.2005, Grækenland mod Kommissionen, C-300/02, EU:C:2005:103, præmis 70).
- 59 Som nævnt i præmis 37 ovenfor, underrettede Kommissionen ved skrivelse af 12. september 2013 imidlertid de portugisiske myndigheder om, at de kontroller, som disse myndigheder havde foretaget i henhold til artikel 24, stk. 2, litra d), i forordning nr. 65/2011, som har erstattet artikel 26, stk. 2, litra d), i forordning nr. 1975/2006, ikke havde gjort det muligt at foretage en tilfredsstillende vurdering af, om de omkostninger, der var angivet af de tre omhandlede støttemodtagere, er rimelige. Selv om det er korrekt, at Kommissionen ikke rejste tvivl om antallet eller hyppigheden af de portugisiske myndigheders kontroller, kan det således ikke hævdes, at Kommissionen ikke rejste tvivl om grundigheden af disse kontroller som omhandlet i dok. nr. VI/5330/97 og i den ovenfor i præmis 54 nævnte retspraksis.
- 60 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af den omstændighed, at Kommissionen ikke i skrivelsen af 12. september 2013 præcist havde identificeret, hvilke omkostninger blandt dem, der blev angivet af de tre omhandlede støttemodtagere, der var urimelige. Henset til det ovenfor i præmis 45 og 46 anførte var det nemlig tilstrækkeligt for Kommissionen at godtgøre, at der forelå en begrundet og rimelig tvivl om, at kontrollerne foretaget af de portugisiske myndigheder ikke gjorde det muligt at foretage en tilfredsstillende vurdering af, om de omkostninger, der var angivet af modtagerne af foranstaltning 123, er rimelige, for at fastslå, at disse kontroller ikke overholdt den grundighed som omhandlet i dok. nr. VI/5330/97 og i den ovenfor i præmis 54 nævnte retspraksis, der er krævet i forordning nr. 1975/2006 og nr. 65/2011.
- 61 Kommissionen har således ikke tilsidesat den proceduremæssige garanti, som Den Portugisiske Republik har i henhold til artikel 31, stk. 4, litra c), i forordning nr. 1290/2005.
- 62 Det skal for det andet bemærkes, at selv om det forhold, at en fremgangsmåde kan forbedres, ikke i sig selv gør det berettiget, at der foretages finansiel korrektion, kan en væsentlig forsømmelse i anvendelsen af EU-retlige bestemmelser, som udsætter ELFUL for en faktisk risiko for tab eller fejl, begrunde anvendelse af en finansiel korrektion (jf. i denne retning og analogt dom af 7.7.2005, Grækenland mod Kommissionen, C-5/03, EU:C:2005:426, præmis 51).
- 63 Således som det er nævnt i præmis 45 ovenfor, har Kommissionen imidlertid godtgjort, at der kunne foreligge en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til grundigheden af de portugisiske myndigheders kontroller, således at det ikke kan udelukkes, at omkostningerne angivet af modtagerne af foranstaltning 123 var ansat for højt, og at der derfor var godtgjort en faktisk risiko for tab for ELFUL.

- 64 Det følger heraf, at selv om de portugisiske myndigheder, som det således er anført i præmis 42 ovenfor, kunne vælge det evalueringssystem, som de ønskede at gennemføre, var de ikke desto mindre forpligtet til at foretage en pålidelig og operationel kontrol for ikke at udsætte ELFUL for en faktisk risiko for tab.
- 65 Det skal for det tredje bemærkes, at de portugisiske myndigheder ikke har fremlagt nogen beregningsmetode, der gør det muligt at fastlægge det faktiske omfang af de uretmæssige betalinger, eller i overensstemmelse med den ovenfor i præmis 51 nævnte retspraksis at godtgøre, at Kommissionen havde begået en fejl med hensyn til de økonomiske konsekvenser, der skal drages af tilsidesættelsen, idet Den Portugisiske Republik i øvrigt ikke har bestridt selve anvendelsen af en fast korrektion.
- 66 For så vidt som Kommissionen, således som det er nævnt i præmis 59 ovenfor, foreholdt de portugisiske myndigheder, at de ikke havde overholdt den grundighed, der er krævet i de gældende forordninger, skulle der derfor i overensstemmelse med dok.nr. VI/5330/97 og den ovenfor i præmis 54 nævnte retspraksis anvendes en fast korrektion på 5% i henhold til artikel 31, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1290/2005.
- 67 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af det af Den Portugisiske Republik hævdede om, at kontrollen af, om de angivne omkostninger er rimelige, kun udgjorde en støttekontrol, og hvis udeladelse i henhold til dok. nr. VI/5330/97 alene kan medføre en korrektion på 2%.
- 68 Det bemærkes nemlig, at det følger af dok. nr. VI/5330/97, at hovedkontroller svarer til fysiske og administrative tjek, der er nødvendige for at efterprøve indholdsmæssige forhold, hvorimod støttekontroller henviser til administrative operationer, der er nødvendige for korrekt at behandle ansøgninger, såsom efterprøvning af overholdelse af frister for indgivelse af ansøgninger, identifikation af dobbeltansøgninger om den samme støtte, risikoanalyse, pålæggelse af sanktioner og passende tilsyn med procedurerne.
- 69 Det må imidlertid indledningsvis bemærkes, at Den Portugisiske Republik ikke har underbygget sit udsagn om, at de kontroller, som er omhandlet i artikel 26, stk. 2, litra d), i forordning nr. 1975/2006, og i artikel 24, stk. 2, litra d), i forordning nr. 65/2011, skal betragtes som støttekontroller og ikke som hovedkontroller.
- 70 Det skal dernæst bemærkes, at kontrollen af, om omkostningerne er rimelige, udgør et administrativt tjek, der er nødvendig for at undgå, at ansøgningerne ansættes for højt. Det drejer sig derfor om at efterprøve et af de indholdsmæssige forhold i disse ansøgninger, som skal holdes adskilt fra de administrative operationer, der er nødvendige for behandle de nævnte ansøgninger.
- 71 Det fremgår endelig af dok. nr. VI/5330/97, at selv om der kan formodes at foreligge en risiko for tab, som begrunder en korrektion på 5%, så snart der konstateres mangler vedrørende hovedkontroller, forholder det sig ikke desto mindre således, at det er tilstedeværelsen af en risiko for tab for ELFUL, der definitivt begrunder pålæggelse af en sådan korrektion (jf. i denne retning og analogt dom af 12.9.2007, Finland mod Kommissionen, T-230/04, ikke trykt i Sml., EU:T:2007:259, præmis 71, og af 30.9.2009, Portugal mod Kommissionen, T-183/06, ikke trykt i Sml., EU:T:2009:370, præmis 99). Henset til den ovenfor i præmis 51 nævnte retspraksis har Den Portugisiske Republik imidlertid ikke fremført noget forhold, der kan godtgøre, at de finansielle konsekvenser, der skulle drages af de konstaterede mangler for så vidt angår de portugisiske myndigheders kontroller i henhold til artikel 26, stk. 2, litra d), i forordning nr. 1975/2006 og artikel 24, stk. 2, litra d), i forordning nr. 65/2011, er lavere end 5%.
- 72 Henset til det ovenstående skal det andet anbringendes andet led forkastes, og Kommissionen skal derfor frifindes i det hele.

Sagsomkostninger

- 73 I henhold til artikel 134, stk. 1, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 74 Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Portugisiske Republik bør pålægges sagsomkostningerne, og da denne har tabt sagen, pålægges det denne medlemsstat at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Niende Afdeling):

- 1) Europa-Kommissionen frifindes.**
- 2) Den Portugisiske Republik betaler sagsomkostningerne.**

Gervasoni

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. december 2018.

Underskrifter