Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

14. juli 2016*

»EUGFL, EGFL og ELFUL — udgifter, der er udelukket fra finansiering — fast finansiel korrektion — krydsoverensstemmelse — minimumskrav for god landbrugs- og miljømæssig stand — normer — artikel 5, stk. 1, og bilag IV til forordning (EF) nr. 1782/2003 — artikel 6, stk. 1, og bilag III til forordning (EF) nr. 73/2009«

I sag T-661/14,

Republikken Letland ved I. Kalniņš og D. Pelše, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

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

sagsøgt,

angående en påstand på grundlag af artikel 263 TEUF om annullation af Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2014/458/EU af 9. juli 2014 om udelukkelse fra EU-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT 2014, L 205, s. 62), for så vidt som den udelukker EU-finansiering af visse udgifter, som Republikken Letland har afholdt, på 739 393,95 EUR, på grund af manglende overholdelse af EU-reglerne,

har

RETTEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af præsidenten, M. Jaeger, og dommerne M. Prek og V. Kreuschitz (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig S. Bukšek Tomac,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 27. januar 2016,

afsagt følgende

* Processprog: lettisk.

Dom

Baggrunden for tvisten

1 Europa-Kommissionen oplyste i forbindelse med en efterprøvende regnskabsafslutningsprocedure i henhold til artikel 31 i Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21. juni 2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT 2005, L 209, s. 1) ved skrivelse af 26. november 2010 Republikken Letland om, at den havde konstateret mangler i forhold til EU-forskrifterne, særligt i forbindelse med krydsoverensstemmelse, manglende gennemførelse af nogle af de i bilag IV til Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001 (EFT L 270, 21.10.2003, s.1), og bilag III til Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 378/2007 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1782/2003 (EUT 2009, L 30, s. 16) fastsatte normer. Ifølge Kommissionen vedrører disse mangler følgende normer og anmeldelsesår: »Minimumsjorddække« i 2008 og 2009, »Normer for vekseldrift« i 2008, »Minimumsbelægningsgrader for dyr og/eller passende systemer« i 2008 og »Bevarelse af landskabstræk« i 2008 og 2009.

2 Ved skrivelse af 27. januar 2011 til Kommissionen forklarede de lettiske myndigheder navnlig, at normerne »Normer for vekseldrift« og »Minimumsbelægningsgrader for dyr og/eller passende systemer« ikke var blevet fastlagt som minimumskrav i Letland. I henhold til bilag III til forordning nr. 73/2009 med overskriften »Betingelser for god landbrugs- og miljømæssig stand omhandlet i artikel 6« er disse normer forblevet frivillige efter den 1. januar 2009 og er ikke blevet gennemført. Med hensyn til normen »Minimumsjorddække« har de lettiske myndigheder oplyst, at den var blevet gennemført siden 2010 på anbefaling fra en arbejdsgruppe bestående af eksperter nedsat af Kommissionen via kravet om, at der på landbrugsarealer opretholdes et forbedringssystem under landbrugerens ansvar, hvorved reguleringen af jordfugtighedssystemet sikres.

3 Ved skrivelse af 23. juli 2012 indkaldte Kommissionen i henhold til artikel 11, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 885/2006 af 21. juni 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 for så vidt angår godkendelse af betalingsorganer og andre organer og regnskabsafslutning for EGFL og ELFUL (EUT 2006, L 171, s. 90) de lettiske myndigheder til et bilateralt møde. Kommissionen oplyste i denne skrivelse, at den fastholdt sin holdning, hvorefter normerne »Normer for vekseldrift« og »Minimumsbelægningsgrader for dyr og/eller passende systemer« skulle indføres for anmeldelsesåret 2008, hvilket ikke er sket. Med hensyn til gennemførelsen af normen »Minimumsjorddække« har Kommissionen præciseret, at de lettiske myndigheders forklaring kun vedrørte reguleringen af jordfugtighedssystemet. Denne norm blev først indført for anmeldelsesåret 2010. Endelig har Kommissionen gjort opmærksom på den manglende supplerende tydeliggørelse af normen »Bevarelse af landskabstræk«, og den har konkluderet, at denne manglede for anmeldelsesårene 2008 og 2009.

4 Det bilaterale møde fandt sted den 20. september 2012.

5 Ved skrivelse af 6. november 2012 forklarede de lettiske myndigheder over for Kommissionen, at visse normer ikke var væsentlige i en national sammenhæng, og at det ikke gav mening at gennemføre dem. De forklarede endvidere bl.a., at Revisionsretten for Den Europæiske Union i sin særberetning nr. 8/2008 med titlen »Er krydsoverensstemmelsesordningen effektiv?« havde anført, at krydsoverensstemmelsesmålene hverken var specifikke, målbare, accepterede, relevante eller tidsbestemte.

6 Den 30. januar 2013 sendte Kommissionen de lettiske myndigheder et referat af det bilaterale møde, der indeholdt supplerende oplysninger, som de lettiske myndigheder havde fremsendt i deres skrivelse af 6. november 2012. Den 25. februar 2013 fremsendte Kommissionen et referat på lettisk, hvori den anmodede om supplerende oplysninger. De lettiske myndigheder fremsendte disse oplysninger den 25. april 2013.

7 Den 11. november 2013 fremsendte Kommissionen til de lettiske myndigheder sit forslag om at udelukke et samlet beløb på 861 763,19 EUR fra EU-finansiering på grund af mangler i forbindelse med gennemførelsen af de pågældende normer, herunder for manglende kontrol med og sanktionering af de administrative minimumskrav. I denne skrivelse anførte Kommissionen navnlig følgende:

»Sammenfattende fastholder [Kommissionen], at fire standarder vedrørende [god landbrugs- og miljømæssig stand] ud af ti ikke er blevet fastlagt for anmeldelsesåret 2008, og at to standarder vedrørende god landbrugs- og miljømæssig stand ud af otte ikke er blevet fastlagt for anmeldelsesåret 2009. De lettiske myndigheder har fremlagt et skøn over den potentielle risiko for fondene for nogle af anmeldelsesårene. [Kommissionen] kan dog ikke acceptere dette skøn, for den har ingen garanti for, at de således fastsatte beløb svarer til hele den risiko, som fondene løber. Endvidere tager dette skøn ikke hensyn til tabet af en afskrækkende virkning som følge af manglende anvendelse af kontroller og sanktioner.«

8 Den 20. december 2013 indbragte de lettiske myndigheder en anmodning for forligsorganet, hvori de redegjorde for årsagerne til, at de fandt, at Kommissionen havde tilsidesat de relevante bestemmelser i forordning nr. 1782/2003 og nr. 73/2009.

9 Ved skrivelse af 27. januar 2014 afviste forligsorganet anmodningen med den begrundelse, at de omtvistede finansielle korrektioner lå på under 1 mio. EUR, og at nævnte anmodning ikke rejste noget principielt spørgsmål, der var omfattet af den bilaterale procedure.

10 Ved skrivelse af 3. marts 2014 meddelte Kommissionen Republikken Letland de beløb, som efter dens mening skulle udelukkes fra EU-finansiering, på i alt 741 624,23 EUR.

11 Republikken Letland modtog efterfølgende den sammenfattende rapport af 5. maj 2014 med referencenummer D(2014)1819246-ANN2-EN/FR om resultaterne af Kommissionens tilsyn i forbindelse med den efterprøvende regnskabsafslutningsprocedure i henhold til artikel 7, stk. 4, i Rådets forordning (EF) nr. 1258/1999 [af 17. maj 1999 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1999, L 160, s. 103)] og artikel 31 i forordning nr. 1290/2005 (herefter »den sammenfattende rapport«).

12 Begrundelsen for de omtvistede finansielle korrektioner findes på s. 98 og 105 i den sammenfattende rapport. Her anføres det, at medlemsstaten i henhold til artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 har pligt til at fastsætte normerne i henholdsvis bilag IV og bilag III til disse forordninger, undtagen i behørigt begrundede tilfælde.

13 Hvad angår anmeldelsesåret 2008 fastslås det i den sammenfattende rapport, at fire ud af ti normer hverken var blevet fastsat eller kontrolleret, nemlig normerne »Normer for vekseldrift«, »Minimumsbelægningsgrader for dyr«, »Minimumsjorddække« og »Bevarelse af landskabstræk«. Kommissionen redegjorde ligeledes for 106 tilfælde af fejlberegning af sanktioner. I henhold til dokumentet AGRI-2005-64043 af 9. juni 2006 med titlen »Communication from the Commission, on how the Commission intends in the context of the EAGGF-Guarantee clearance procedure to handle shortcomings in the context of cross-compliance control system implemented by the Member State« (herefter »dokument AGRI-2005-64043«), fastsatte Kommissionen en fast finansiel korrektion på 5% for de misligholdelser, der er blevet konstateret i forbindelse med centrale kontroller af anmeldelsesåret 2008. Hvad angår de mangler, der blev konstateret i den foreliggende sag med hensyn til normerne for

god landbrugs- og miljømæssig stand (herefter »GML-normerne«), bemærkede Kommissionen, at disse i sig selv begrunder en fast finansiel korrektion på 5% i forhold til den samlede landbrugsbefolkning, der er underlagt kontrollen af krydsoverensstemmelsen. Den beregning af beløbet, som de lettiske myndigheder havde fremsendt vedrørende de 106 tilfælde af fejlberegning af sanktionerne, skal anses for at være omfattet af en fast finansiel korrektion på 5% for anmeldelsesåret 2008.

14 Hvad angår anmeldelsesåret 2009 fastslås det i den sammenfattende rapport, at to ud af otte normer hverken var blevet fastsat eller kontrolleret, nemlig normerne »Minimumsjorddække« og »Bevarelse af landskabstræk«. Endvidere blev der i nævnte rapport konstateret andre mangler i forbindelse med sanktionerne vedrørende de lovgivningsbestemte forvaltningskrav 4 og 7. Kommissionen skønnede, at selv om der er blevet påvist svagheder i den centrale kontrol for anmeldelsesåret 2009, var den risiko, som Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (herefter under ét »fondene«) havde løbet, lavere for anmeldelsesåret 2009 end for anmeldelsesåret 2008, eftersom der var blevet gennemført forbedringer af kontrolsystemet for krydsoverensstemmelse i Letland, således at de konstaterede mangler begrundede en fast finansiel korrektion på 2% for anmeldelsesåret 2009. De beregninger, som de lettiske myndigheder havde fremsendt vedrørende beløbene i tilknytning til de manglende sanktioner i forbindelse med de lovgivningsbestemte forvaltningskrav 4 og 7, blev anset for at være omfattet af satsen på 2%.

15 Den 9. juli 2014 vedtog Kommissionen på grundlag af artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 1258/1999 og artikel 31 i forordning nr. 1290/2005 gennemførelsesafgørelse 2014/458/EU om udelukkelse fra EU-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for fondene (EUT 2014, L 205, s. 62, herefter »den anfægtede afgørelse«). Med denne afgørelse afviste Kommissionen for regnskabsårene 2009-2012 visse udgifter afholdt af Republikken Letland til et beløb på i alt 739 393,95 EUR, der var blevet afholdt af det godkendte betalingsorgan i Republikken Letland, i forbindelse med fastsættelse af kravene til krydsoverensstemmelse, på grund af deres manglende overensstemmelse med EU-reglerne.

16 Den anfægtede afgørelse blev meddelt Republikken Letland den 11. juli 2014 og blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 12. juli 2014 (EUT 2014, L 205, s. 62).

17 Den anfægtede afgørelses artikel 1 bestemmer, at de udgifter, som medlemsstaternes godkendte betalingsorganer har afholdt og anmeldt over for fondene, udelukkes fra EU-finansiering, fordi de ikke er i overensstemmelse med EU-reglerne. Den faste finansielle korrektion, der er blevet anvendt over for Republikken Letland – en sats, der afhængigt af det enkelte tilfælde ligger på 2% eller 5% – findes på s. 69, 70, 73 og 74 i nævnte bilag.

Retsforhandlinger og parternes påstande

18 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 11. september 2008 har Republikken Letland anlagt den foreliggende sag.

19 På forslag fra den refererende dommer har Retten (Fjerde Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

20 Retten har inden for rammerne af foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse som omhandlet i artikel 89, stk. 3, litra d), i Rettens procesreglement anmodet Kommissionen om at fremlægge dokument VI/5330/97 af 23. december 1997 med titlen »Retningslinjer for beregning af de finansielle følger ved udarbejdelsen af beslutningen om regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen« (herefter »dokument VI/5330/97«). Kommissionen efterkom denne anmodning inden for den fastsatte frist.

21 Da et medlem fra Fjerde Afdeling var forhindret i at deltage i pådømmelsen, har Rettens præsident udpeget sig selv, for at afdelingen kunne blive beslutningsdygtig.

22 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten under retsmødet, der blev afholdt den 27. januar 2016.

23 Republikken Letland har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres, for så vidt som den udelukker EU-finansiering af udgifter svarende til et beløb på 739 393,95 EUR.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

24 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Republikken Letland tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

Sammenfatning af annullationsanbringenderne

25 Republikken Letland har i forbindelse med sit søgsmål gjort to anbringender gældende.

26 Med det første anbringende har Republikken Letland gjort gældende, at de omtvistede finansielle korrektioner, der er begrundede i den angiveligt manglende anvendelse af GML-normerne, er ugrundede. Kommissionen har i denne forbindelse angiveligt begået en fejl ved fortolkningen af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 73/2009.

27 Med det andet anbringende har Republikken Letland i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen bl.a. har tilsidesat proportionalitetsprincippet og har anvendt forordning nr. 1290/2005, dokument AGRI-2005-64043 og dokument VI/5330/97 fejlagtigt, da den beregnede de omtvistede finansielle korrektioner.

Det første anbringende om en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 73/2009

Parternes argumenter

28 Republikken Letland har gjort gældende, at selv om medlemsstaterne ved fastlæggelsen af de minimumskrav, der er fastsat i forordning nr. 1782/2003, skal tage hensyn til de rammer, der er opstillet i bilag IV til nævnte forordning, giver denne forordning dem – idet den anvender generelle begreber og termer – en vis skønsmargen med hensyn til den konkrete fastlæggelse af disse krav. Nævnte forordning fastsætter blot en generel lovgivningsmæssig ramme, inden for hvilken medlemsstaterne i henhold til forordningens artikel 5, stk. 1, har en skønsmargen til navnlig at fastsætte de GML-normer, der er væsentlige i en national sammenhæng, under hensyntagen til de pågældende områders særlige karakteristika.

29 Republikken Letland indførte GML-normerne i 2008 og 2009 i overensstemmelse med forordning nr. 1782/2003 og nr. 73/2009 under hensyntagen til den nationale sammenhæng. Dermed tog den ligeledes hensyn til Kommissionens skrivelse af 30. juli 2007, hvori det blev præciseret, at normerne kun skulle fastlægges i det omfang, de havde betydning i den pågældende sammenhæng. Kommissionen havde endvidere i sin skrivelse af 26. november 2010 anført, at medlemsstaterne skulle fastlægge bestemmelser for alle de i bilag IV til forordning nr. 1782/2003 og bilag III til forordning nr. 73/2009 oplistede temaer og normer undtagen i begrundede tilfælde. Kommissionen indtog den samme holdning i såvel sin beretning af 29. marts 2007 til Rådet om anvendelsen af krydsoverensstemmelsesordningen (KOM(2007) 147) som i sin meddelelse om sundhedstjekket af den fælles landbrugspolitik af 20. maj 2008. Republikken Letland konkluderede på dette grundlag, at den havde ret til kun at indføre de normer, der var væsentlige i en national sammenhæng.

30 GML-normerne er således kun bindende, når medlemsstaten fastslår, at gennemførelsen af dem er væsentlige i en national sammenhæng. Da der ikke er fastsat mere præcise kriterier i forordning nr. 1782/2009, er kun medlemsstaten i stand til under udøvelsen af sin skønsmæssige beføjelse at konkretisere disse normer i sin egen retsorden og til at afgøre, om de er væsentlige og dermed bindende i denne henseende. Medlemsstaten handler således i overensstemmelse med EU-retten, når blot den opfylder sin resultatforpligtelse med hensyn til gennemførelse af de væsentlige normer. I den foreliggende sag har Republikken Letland med henblik på en analyse af de relevante mål og de problemer, der skal løses, valgt de normer, der var mest hensigtsmæssige, vigtigst og mest egnede i forhold til det lettiske territoriums særlige kendetegn.

31 Hvad angår for det første kravet om at »beskytte jorden ved passende foranstaltninger« og normerne med henblik herpå, nemlig normerne »Minimumsjorddække«, »Minimumsarealforvaltning, der afspejler lokalitetsbestemt stand« og »Bevarelse af terrasser«, er Republikken Letland af den opfattelse, at den har valgt den mest effektive norm under hensyntagen til »de pågældende områders særlige karakteristika«. Henset til den lettiske landbrugsjords stand, særlig det begrænsede areal med stejle skråninger og anvendelsen af disse arealer til især permanente græsarealer, konkluderede Republikken Letland, at forvaltningen af disse i Letland var af mindre betydning, og at det ikke var nødvendigt at indføre normen »Minimumsjorddække«.

32 Hvad angår for det andet bevarelse af »jordens indhold af organiske stoffer ved passende praksis« og de normer, der foreslås i denne forbindelse, nemlig normerne »Forvaltning af stubmarker« og »Normer for vekseldrift, hvis relevant«, har Republikken Letland bekræftet, at den har bestemt, at vekseldrift ikke skal indføres som et særskilt krav. Landbrugerne anvender nemlig traditionelt vekseldrift som en metode til forvaltning af jorden, således at kravet om diversificering af afgrøderne allerede er opfyldt for 99,2% af den opdyrkede jords vedkommende, og den pågældende standard ville derfor kun finde anvendelse på en ubetydelig del af denne jord. Endvidere ville de administrative omkostninger, navnlig til den fysiske kontrol, i forbindelse med en eventuel gennemførelse af denne standard, være relativt høje og uforholdsmæssige i forhold til de opnåede fordele. Den ikke-bindende karakter bekræftes endelig af anvendelsen af udtrykket »hvis relevant«.

33 Hvad for det tredje angår forpligtelsen til at »[s]ikre et minimum af vedligeholdelse og undgå forringelse af levesteder« og de normer, der foreslås i denne forbindelse, nemlig normerne »Minimumsbelægningsgrader for dyr og/eller passende systemer«, »Bevarelse af landskabstræk«, »Undgå, at uønsket vegetation spreder sig til landbrugsjord« og »Pleje af olivenplantager og vinstokke i god vegetativ stand«, har Republikken Letland gjort gældende, at den har bestemt, at en separat gennemførelse af normen om at bevare landskabstræk og normen om belægningsgrader for dyr ikke var væsentlige. Efter dens opfattelse er normen »Minimumsbelægningsgrader for dyr og/eller passende systemer« ikke vigtig i forbindelse med krydsoverensstemmelse, eftersom den kun vedrører en lille del af bedrifterne og landbrugsjorden. Målet med den, nemlig bevarelse af permanente græsarealer, nås endvidere i Letland via gennemførelsen af kravet i henhold til en national standard, nemlig punkt 24.4 i ministeriel forordning nr. 269. Gennemførelsen af nævnte standard er imidlertid i strid med målene med nævnte ministerielle forordning og har en negativ indflydelse på overholdelsen af kravet om

beskyttelse af permanente græsarealer. Republikken Letland har derfor benyttet sig af sin beføjelse i henhold til forordning nr. 1782/2003 til at fastlægge en anden passende ordning til bevarelse af permanente græsarealer. Endelig er normerne »Normer for vekseldrift«, »Minimumsjorddække« og »Bevarelse af landskabstræk« ikke vigtige i en national sammenhæng, mens målene med normen »Minimumsbelægningsgrader for dyr og/eller passende systemer« i sidste ende er blevet opnået via indførelsen af et passende system, nemlig minimumskravene til slæt.

34 For det fjerde har Republikken Letland fremhævet betydningen af en effektiv problemløsning beskrevet i bilag IV til forordning nr. 1782/2003, som ikke sikres alene med indførelsen af de pågældende normer, idet disse også rent faktisk skal gennemføres. Det er imidlertid netop de nationale myndigheder, der har kendskab til den nationale sammenhæng, der er bedst egnede til så effektivt som muligt at nå målene med forordning nr. 1782/2003. Dette indebærer – i overensstemmelse med begrundelsen for undtagelsen i nævnte forordnings artikel 5, stk. 1 – muligheden for, at medlemsstaterne kun indfører en del af de deri omhandlede normer.

35 Republikken Letland har på denne baggrund konkluderet, at den har løst de i bilag IV til forordning nr. 1782/2003 opstillede problemer ved at realisere de heri fastsatte mål og ved i forbindelse med hver enkelt problem at evaluere og fastlægge de mest hensigtsmæssige og mest effektive normer blandt dem, der er opstillet i nævnte forordning, på baggrund af den nationale sammenhæng.

36 Republikken Letland har tilføjet, at det først var den 15. september 2009, at Kommissionen bekræftede, at alle de i bilag IV til forordning nr. 1782/2003 opstillede normer var bindende. Det fremgår endvidere af korrespondancen mellem Kommissionen og de lettiske myndigheder, at Kommissionen i forbindelse med visse GML-normer indført i Letland havde skønnet, at de skulle anvendes, mens den for andre normers vedkommende, herunder normen om »Bevarelse af terrasser«, havde tilsluttet sig Republikken Letlands modsatte holdning. Republikken Letland konkluderede på dette grundlag med føje, at ikke alle normerne var obligatoriske. Denne usammenhængende fremgangsmåde fra Kommissionens side med hensyn til anvendelsen af forordning nr. 1782/2003 er i øvrigt i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Kommissionens passivitet frem til september 2009 med hensyn til de lettiske normer, der blev indført i 2008 og 2009, er et udtryk for, at Republikken Letland kunne have en berettiget forventning om, at den frem til denne dato handlede i overensstemmelse med EU-retten.

37 Henset til det ovenstående er Republikken Letland af den opfattelse, at den ikke har tilsidesat bestemmelserne i forordning nr. 1782/2003 og nr. 73/2009, og at Kommissionen ikke havde noget retsgrundlag, som den kunne basere en finansiel korrektion på.

38 Kommissionen har hertil svaret, at forordning nr. 1782/2003 ikke giver medlemsstaterne nogen skønsmargen med hensyn til valget af de normer, der er opstillet i bilag IV til denne forordning. De deri opstillede normer skal alle gennemføres med undtagelse af dem, der er uden betydning i en national sammenhæng, hvilket Kommissionen i øvrigt allerede fastslog i sin betænkning af 29. marts 2007 om krydsoverensstemmelse. Ved at give medlemsstaterne til opgave at fastlægge nævnte »minimumskrav« har EU-lovgiver givet dem mulighed for at tage hensyn til regionale forskelle på deres område i forbindelse med gennemførelsen af de GML-normer, der er opstillet i nævnte bilag IV, uden dog at give dem ret til at beslutte slet ikke at anvende visse dele af nævnte normer. Kommissionen har fremhævet, at dens oprindelige forslag til Rådets forordning om fastlæggelse af den fælles landbrugspolitiks fælles regler for ordninger for direkte støtte og fastlæggelse af støtteordninger for producenter af visse afgrøder (KOM(2003) 23 endelig udg.) ikke indeholdt nogen forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at hele landbrugsjorden bevares »i god landbrugs- og miljømæssig stand«, idet denne forpligtelse afhænger af EU-lovgivers valg i forbindelse med lovgivningsproceduren. Kommissionen har fastslået, at flere af de GML-normer, der i 2009 blev indført i andre medlemsstater som f.eks. Estland, Malta og Nederlandene, vedrørte en relativt begrænset del af landbrugsjorden. Kommissionen er endvidere af den opfattelse, at dens holdning til normen »Bevarelse af terrasser« er baseret på en sammenhængende fortolkning af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, »nemlig at

de standarder for god landbrugs- og miljømæssig stand, der på ingen måde finder anvendelse i en national sammenhæng, skal heller ikke indføres«. Et af de særlige geografiske kendetegn ved Letland er fraværet af terrasser i naturen, således at det ikke er nødvendigt at gennemføre denne norm.

Rettens bemærkninger

– Indledende bemærkninger

39 Inden for rammerne af dette anbringende skal Retten tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der gælder en absolut forpligtelse for medlemsstaterne til at gennemføre alle de i bilag IV til forordning nr. 1782/2003 og i bilag III til forordning nr. 73/2009 omhandlede normer. For at besvare dette spørgsmål er det i overensstemmelse med fast retspraksis nødvendigt at foretage en ordlydsfortolkning, en fortolkning ud fra den lovgivningsmæssige sammenhæng, en formålsfortolkning og en historisk fortolkning af de omtvistede bestemmelser. I denne forbindelse skal der tages hensyn til den omstændighed, at de EU-retlige bestemmelser er affattet på flere forskellige sprog, og at alle sprogversionerne er autentiske, hvilket kan gøre det nødvendigt at foretage en sammenligning af sprogversioner (jf. i denne retning dom af 11.5.2015, Finland mod Kommissionen, T-124/14, EU:T:2015:955, præmis 24 og 25 og den deri nævnte retspraksis).

40 I denne forbindelse skal det indledningsvis præciseres, at bestemmelserne i forordning nr. 1782/2003 og nr. 73/2009 efter deres art er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat i henhold til artikel 288, andet afsnit, TEUF, og således i princippet ikke kræver en gennemførelse i national retsorden i streng forstand. Den omstændighed, at en forordning finder direkte anvendelse, indebærer således, at dens ikrafttræden og dens anvendelse til fordel for eller imod de retsundergivne er uafhængig af en gennemførelsesforanstaltning i national ret. Det forholder sig naturligvis anderledes, hvis den omhandlede forordning overlader det til medlemsstaterne selv at træffe de lovgivningsmæssige, administrative eller finansielle foranstaltninger, der er nødvendige for en effektiv anvendelse af forordningens bestemmelser (jf. i denne retning dom af 14.6.2012, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, C-606/10, EU:C:2012:348, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis). Det må fastslås, at dette er tilfældet i den foreliggende sag (jf. præmis 41 ff. nedenfor), hvilket parterne i princippet ikke har bestridt.

– Ordlydsfortolkningen

41 Det bemærkes, at artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 bl.a. er formuleret således:

»[...] Medlemsstaterne fastlægger [...] minimumskrav for god landbrugs- og miljømæssig stand på grundlag af de rammer, der er opstillet i bilag IV, idet der tages hensyn til de pågældende områders særlige karakteristika, herunder jordbunds- og klimaforhold, eksisterende landbrugssystemer, arealanvendelse, vekseldrift, landbrugspraksis og landbrugsstrukturer [...]«

42 Den relevante del i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 er i det væsentlige formuleret på samme måde, idet der dog henvises til et »bilag III« i stedet for et »bilag IV«.

43 Verbet »fastlægge« angiver navnlig i den engelske version (»shall define«) og den portugisiske version (»devem definir«), at der findes en forpligtelse med hensyn til fastlæggelse af »minimumskrav for god landbrugs- og miljømæssig stand på grundlag af de rammer, der er opstillet i bilag IV« til forordning nr. 1782/2003. I lighed med det af Kommissionen anførte er formålet med denne forpligtelse således, at medlemsstaterne skal vedtage generelle regler, hvori fastlægges sådanne »minimumskrav«, under hensyntagen til de i nævnte bilag omhandlede normer. Domstolen har heraf udledt, at selv om medlemsstaterne ved fastsættelsen af de nævnte krav skal overholde det omtalte bilag, giver dette dem dog ved anvendelsen af begreber og generelle udtryk et vist skøn hvad angår fastsættelsen af de

konkrete krav (jf. analogt hermed dom af 16.7.2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, præmis 25 og 26). Det følger heraf, at forpligtelsen for medlemsstaterne til at fastlægge sådanne krav ved lov dels indebærer, at de skal overholde alle de i bilag IV til forordning 1782/2003 omhandlede normer, dels hænger tæt sammen med et vist skøn hvad angår fastsættelse af de konkrete krav på grundlag af nævnte normer, idet disse normer er baseret på begreber og generelle udtryk, hvis gennemførelse nødvendigvis indebærer en skønsmargen (jf. analogt generaladvokat Trstenjaks forslag til afgørelse Horvath, C-428/07, EU:C:2009:47, punkt 28 og 58).

44 Det følger dog hverken af formuleringen af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 eller af Domstolens ovennævnte praksis, at medlemsstaterne i givet fald har ret til slet ikke at gennemføre nogle af GML-normerne. Ved at fastslå, at medlemsstaterne »skal overholde« bilag IV ved fastlæggelsen af minimumskravene for GML-normerne, har Domstolen således blot anerkendt, at dette bilag er bindende i sin helhed, dvs. alle de deri omhandlede normer, uden at der sondres mellem dem på grundlag af deres formulering eller præcisionsgrad. Henset til den upræcise formulering af samme forordnings artikel 5, stk. 1, er det dog nødvendigt at se på formuleringen af hver enkelt norm for at afgøre dens obligatoriske karakter samt på rækkevidden af det skøn, der er overladt til medlemsstaterne ved fastlæggelsen og den konkrete anvendelse af normerne. Dette behov for differentiering bekræftes af den omstændighed, at der i samme forordnings artikel 5, stk. 1, henvises til »de pågældende områders særlige karakteristika«, i forbindelse med hvilke denne bestemmelse blot indeholder en ikke udtømmende liste med eksempler på relevante kriterier (»herunder jordbunds- og klimaforhold, eksisterende landbrugssystemer, arealanvendelse, vekseldrift, landbrugspraksis og landbrugsstrukturer«) for fastlæggelse af GML-normer (»normer under hensyntagen til«), hvilket er årsagen til, at nævnte kriterier, som f.eks. »vekseldrift«, til dels er medtaget ordret i nævnte bilag IV.

45 Det skal således for hver af de omtvistede GML-normer kontrolleres, om de indebærer en skønsmargen for medlemsstaterne med hensyn til behovet for at gennemføre dem i national retsorden.

46 Hvad for det første angår normen »Minimumsjorddække« må det fastslås, at der ikke findes noget i denne norms ordlyd, der giver anledning til at fastslå, at medlemsstaternes gennemførelse heraf skulle være fakultativ. Henset til den i præmis 43 ovenfor nævnte retspraksis må det fastslås, at denne norm i princippet er obligatorisk, uden at dette berører spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne i givet fald har ret til ikke at gennemføre den (jf. præmis 64-66 ovenfor). Denne konklusion bekræftes indirekte af den omstændighed, at bilag III til forordning nr. 73/2009, der erstattede bilag IV til forordning nr. 1782/2003, udtrykkeligt klassificerer »Minimumsjorddække« under »Obligatoriske normer«.

47 Hvad angår for det andet »Normer for vekseldrift, hvis relevant«, indebærer brugen af udtrykket »hvis relevant« i sig selv i alle de autentiske versioner en anerkendelse af, at medlemsstaten har en skønsmargen med hensyn til gennemførelsen af disse normer. Dette udtryk betyder, at medlemsstaten kun er forpligtet til at gennemføre sådanne normer, hvis den anerkender relevansen heraf for dens egen landbrugsjord under hensyntagen til »de pågældende områders særlige karakteristika« i henhold til artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003. Denne konklusion underbygges dels indirekte af den omstændighed, at bilag III til forordning nr. 73/209 klassificerer »Normer for vekseldrift« under »Fakultative normer«. Dels modsiges dette ikke af, at »vekseldrift« udtrykkeligt nævnes i artikel 5, stk. 1, og i tredje betragtning in fine til forordning nr. 1782/2003, idet denne angivelse blot udgør en integrerende del af en ikke udtømmende liste (»herunder«) med eksempler på kriterier, der er relevante for fastlæggelsen af de obligatoriske eller ikke-obligatoriske normer, der er opstillet i bilag IV (jf. præmis 44 ovenfor).

48 Hvad for det tredje angår normen »Minimumsbelægningsgrader for dyr og/eller passende systemer« fremgår det allerede af formuleringen af denne, at der ikke findes en absolut forpligtelse for medlemsstaten til at indføre en lovgivning vedrørende »minimumsbelægningsgraden for dyr«, men at denne har en alternativ mulighed (»og/eller«) for at indføre et andet »passende system«, en mulighed, som Republikken Letland insisterer på i den foreliggende sag. I lighed med det, der er anført i

præmis 47 ovenfor vedrørende »Normer for vekseldrift«, bekræftes denne fortolkning indirekte af bilag III til forordning nr. 73/2009, der udtrykkeligt klassificerer »Minimumsbelægningsgrader for dyr og/eller passende systemer« under »Fakultative normer«.

49 Hvad for det fjerde angår normen »Bevarelse af landskabstræk« er det tilstrækkeligt at henvise til overvejelserne i præmis 46 ovenfor og dermed fastslå, at nævnte norm er obligatorisk i henhold til den i præmis 43 ovenfor omhandlede retspraksis, hvilket indirekte underbygges af, at den udtrykkeligt er klassificeret som en »Obligatorisk norm« i bilag III til forordning nr. 73/2009, uden at det berører spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaten i givet fald har ret til ikke at gennemføre den (jf. præmis 64-66 nedenfor).

50 Det ovenstående gælder mutatis mutandis for ordlydsfortolkningen af artikel 6, stk. 1, første og andet punktum, i forordning nr. 73/2009 samt de tilsvarende normer omhandlet i bilag III til samme forordning. Denne bestemmelses første og andet led er således i det væsentlige formuleret analogt. Som det er blevet præciseret i præmis 46-49 ovenfor, fastlægges de pågældende normers obligatoriske eller fakultative karakter endvidere i bilag III til samme forordning.

51 Det fremgår således af ordlydsfortolkningen af de omtvistede bestemmelser, dels at Republikken Letland i princippet havde ret til ikke at gennemføre normerne »Normer for vekseldrift« og »Minimumsbelægningsgrader for dyr«, dels at Republikken Letland var forpligtet til at gennemføre normerne »Minimumsjorddække« og »Bevarelse af landskabstræk«.

– En fortolkning ud fra den lovgivningsmæssige sammenhæng og en formålsfortolkning

52 Ved en fortolkning ud fra den lovgivningsmæssige sammenhæng og en formålsfortolkning skal der tages hensyn til de mål, der forfølges med artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, og som bl.a. fremgår af tredje betragtning til samme forordning, der skal ligge til grund for fortolkningen af den første bestemmelse (jf. i denne retning og analogt hermed dom af 12.6.2014, Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta, C-377/13, EU:C:2014:1754, præmis 48 og 49, og af 26.11.2015, Total Waste Recycling, C-487/14, EU:C:2015:780, præmis 38 og 39). I denne betragtning fastsættes bl.a. målet med GML-normerne, som er »at undgå, at landbrugsarealer ikke længere bliver dyrket, og [at] sikre, at de bevares i god landbrugs- og miljømæssig stand«. Dette mål fremgår ligeledes af ordlyden af selve artikel 5, stk. 1, idet der heri henvises til medlemsstaternes forpligtelse til at fastlægge »minimumskrav for [GML] på grundlag af de rammer, der er opstillet i bilag IV, idet der tages hensyn til de pågældende områders særlige karakteristika, herunder jordbunds- og klimaforhold, eksisterende landbrugssystemer, arealanvendelse, vekseldrift, landbrugspraksis og landbrugsstrukturer«.

53 Denne fastlæggelse af målene med GML-normerne indeholder dog ikke i sig selv en klar og præcis indikation af, om det er nødvendigt at gennemføre alle de pågældende normer, navnlig hvis medlemsstaten skønner, at de under hensyntagen til »de pågældende områders særlige karakteristika« ikke er egnede til at sikre målet om bevarelse af landbrugsjorden »i god landbrugs- og miljømæssig stand«.

54 Det fremgår imidlertid ligeledes af tredje betragtning til forordning nr. 1782/2003, at der bør »fastlægges en [EU-]ramme, inden for hvilken medlemsstaterne kan indføre normer under hensyntagen til de pågældende områders særlige karakteristika«. Anvendelsen af verbet »kunne« eller et tilsvarende udtryk i alle sprogversioner af nævnte betragtning vil kunne forstås således, at medlemsstaten indrømmes en vis skønsmargen med hensyn til valg af de normer, der er fastsat i denne EU-ramme. Det bemærkes endvidere, at artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, der er upræcis i denne henseende, skal sammenholdes med tredje betragtning til samme forordning (jf. præmis 52 ovenfor).

55 Det kan således ganske vist udledes af tredje betragtning til forordning nr. 1782/2003, at medlemsstaten har en vis skønsmargen, der gør det muligt for den at beslutte ikke at gennemføre nogle af de i bilag IV til nævnte forordning omhandlede normer, når den anser dem for ikke at være relevante i en national sammenhæng eller for ikke at finde anvendelse på grund af »de pågældende områders særlige karakteristika«, og de dermed er uegnede til at sikre realiseringen af målene med nævnte forordning. Dette ræsonnement kan dog være i strid med den klare formulering af GML-normerne i præmis 46 og 49 ovenfor, der i henhold til EU-lovgivers utvetydige vilje skal overholdes og gennemføres under alle omstændigheder. Desuden svarer kun denne læsning til Domstolens fortolkning anført i præmis 43 ovenfor, hvorefter medlemsstaterne skal overholde bilag IV til forordning nr. 1782/2003 og således i princippet alle de i dette bilag omhandlede normer.

56 En fortolkning ud fra den lovgivningsmæssige sammenhæng og en formålsfortolkning underbygger således snarere den opfattelse af de pågældende bestemmelser, at artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 giver medlemsstaterne et skøn ved udvælgelsen af visse GML-normer, men ikke af alle de nævnte normer (jf. den i præmis 43 ovenfor nævnte retspraksis). Nævnte normers obligatoriske eller ikke-obligatoriske karakter afhænger således i sidste ende af deres ordlyd (jf. præmis 46-49 ovenfor).

57 Denne bedømmelse gælder mutatis mutandis for artikel 6, stk. 1, første led, i forordning nr. 73/2009, sammenholdt med bilag III til samme forordning, der udtrykkeligt sondrer mellem obligatoriske normer og fakultative normer (fjerde betragtning til forordning nr. 73/2009).

– Den historiske fortolkning

58 Som Kommissionen gjorde gældende i sit oprindelige forslag til Rådets forordning om fastlæggelse af den fælles landbrugspolitiks fælles regler for ordninger for direkte støtte og fastlæggelse af støtteordninger for producenter af visse afgrøder af 21. januar 2003 (KOM(2003) 23 endelig udg.), fastslås det blot i artikel 5, at »[m]edlemsstaterne fastlægger betingelser for god landbrugsmæssig stand under hensyntagen til rammerne omhandlet i bilag IV«.

59 I denne forbindelse fremgik følgende af tredje betragtning til nævnte forslag:

»For at bevare jorden i god landbrugsmæssig stand bør der fastlægges normer på en række områder, hvor der endnu ingen normer er. Disse normer bør baseres på god landbrugspraksis, uanset om der er et grundlag herfor i medlemsstaternes bestemmelser. Der bør derfor fastlægges en fællesskabsramme, inden for hvilken medlemsstaterne kan indføre normer under hensyntagen til de pågældende områders særlige karakteristika, herunder jordbunds- og klimaforhold og eksisterende landbrugssystemer (arealanvendelse, vekseldrift, landbrugspraksis) og landbrugsstrukturer.«

60 Det er således med føje, at Kommissionen har gjort gældende, at dette forslag ikke indeholdt nogen forpligtelse for medlemsstaterne til at gennemføre samtlige GML-normer. Dels blev der i artikel 5 i nævnte forslag ikke fastsat »minimumskrav«, men blot, at medlemsstaterne »fastlægger betingelser for god landbrugsmæssig stand«, dels gives medlemsstaterne i tredje betragtning, der skal ligge til grund for fortolkningen af nævnte artikel, en skønsmargen ved indførelse af »normer under hensyntagen til de pågældende områders særlige karakteristika«, og dette sker udelukkende med henvisning til en fællesskabsramme. Nævnte betragtning indeholdt endvidere allerede formuleringen, hvorefter »medlemsstaterne [kunne] indføre normer«, en formulering, der uvist af hvilke årsager er blevet bevaret i den endelige udgave af tredje betragtning til forordning nr. 1782/2003. Denne omstændighed er imidlertid et udtryk for, at denne formulering i den endelige version af forordningen, hvis ordlyd er blevet ændret væsentligt, ikke nødvendigvis skal angive, at medlemsstaterne har en skønsmargen ved indførelsen af de i bilag IV omhandlede normer (jf. præmis 55 ovenfor).

61 Det følger heraf, at den historiske fortolkning ligeledes bekræfter, at medlemsstaten i princippet er forpligtet til at indføre samtlige GML-normer med undtagelse af dem, hvis ordlyd angiver det modsatte.

– Konklusion

62 Henset til det ovenstående er Retten af den opfattelse, at artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, sammenholdt med bilag IV til samme forordning, skal fortolkes således, at den indeholder en principiel forpligtelse for medlemsstaten til ved hjælp af egnede almengyldige regler at indføre alle de i nævnte bilag omhandlede normer med undtagelse af bl.a. normerne »Normer for vekseldrift[, hvis relevant]« og »Minimumsbelægningsgrader for dyr og/eller passende systemer«. Denne bedømmelse finder anvendelse mutatis mutandis og i endnu højere grad på artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 73/2009, sammenholdt med bilag III til samme forordning, der i henhold til denne fortolkning udtrykkeligt sondrer mellem obligatoriske og fakultative normer.

63 Dels følger det heraf, at Kommissionen begik en retlig fejl, da den foreholdt Republikken Letland, at den i 2008 ikke havde indført normerne »Normer for vekseldrift[, hvis relevant]« og »Minimumsbelægningsgrader for dyr og/eller passende systemer«, uden at det er nødvendigt at efterprøve rigtigheden af de argumenter, som de lettiske myndigheder havde fremført som begrundelse for deres manglende indførelse af normerne. Hvad angår nærmere bestemt normen »Minimumsbelægningsgrader for dyr og/eller passende systemer« er det tilstrækkeligt at anføre, at de lettiske myndigheder i denne forbindelse under såvel den bilaterale regnskabsafslutning som retsforhandlingerne har redegjort for årsagerne til, at de valgte et andet »passende system« (jf. præmis 33 ovenfor). Det fremgår i øvrigt hverken af sagsakterne eller af den anfægtede afgørelse, herunder den sammenfattende rapport, eller af Kommissionens skriftlige indlæg for Retten, om og i givet fald, hvordan den har vurderet dette andet systems karakteristika og dets egnethed med henblik på at træde i stedet for »Minimumsbelægningsgrader for dyr«, og den har blot bemærket, at Republikken Letland under alle omstændigheder var forpligtet til at gennemføre denne norm på nationalt plan.

64 Dels er Retten af den opfattelse, at Kommissionen i princippet havde ret til at kræve af de lettiske myndigheder, at de gennemførte normerne »Minimumsjorddække« og »Bevarelse af landskabstræk« i 2008 og 2009, således at de af Republikken Letland fremførte klagepunkter vedrørende denne gennemførelsesforpligtelse ikke kunne tages til følge. Kommissionen var i denne forbindelse under alle omstændigheder ikke forpligtet til at acceptere den af Republikken Letland fremførte begrundelse for, at den ikke havde opfyldt sin forpligtelse til at gennemføre nævnte normer, idet en sådan begrundelse hverken kunne baseres på ordlyden af forordning nr. 1782/2003 eller på den i præmis 43 ovenfor nævnte retspraksis eller på forordningens mål om at undgå, at landbrugsarealer ikke længere bliver dyrket, og at sikre, at de bevares i god landbrugs- og miljømæssig stand (tredje betragtning til forordning nr. 1782/2003).

65 Selv hvis det antages, at landbrugsarealerne eller de pågældende områder ifølge den berørte medlemsstat allerede i sig selv frembød karakteristika, der var mere eller mindre i overensstemmelse med nævnte mål, hvorved GML-normerne blev uvirksomme eller deres gennemførelse uforholdsmæssig, fritager denne omstændighed alene, henset til retssikkerhedsprincippet og den i præmis 40 ovenfor omhandlede retspraksis, ikke medlemsstaten fra dens forpligtelse til at gennemføre nævnte forordnings relevante bestemmelser via en passende national lovgivning. Ikke desto mindre kan medlemsstaten inden for rammerne af udøvelsen af det skøn, som de generelle og upræcise begreber, der kendetegner GML-normerne, giver den, tilpasse og udmønte dem således, at de er tilpasset den »nationale sammenhæng«. Den kan derimod ikke helt undlade at gennemføre dem.

66 Det skal i denne forbindelse navnlig fremhæves, at Kommissionen i den sammenfattende rapport lagde vægt på gennemførelse af de omtvistede GML-normer via en passende national lovgivning, også fordi de nationale regler skal muliggøre kontrol og sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse. Hvad endvidere angår normerne »Minimumsjorddække« og »Bevarelse af landskabstræk« har Republikken Letland erkendt, at i det mindste en lille del af dens landbrugsarealer var omfattet af disse normer, men at gennemførelsen af dem af denne grund ville være uforholdsmæssig. Henset til det grundlæggende krav om kontrol og sanktioner kan Republikken Letland imidlertid ikke gøre sin hævdede skønsmargen eller proportionalitetsprincippet gældende som begrundelse for slet ikke at gennemføre nævnte normer. Henset til den i præmis 40 ovenfor nævnte retspraksis var Kommissionen således beføjet til at kræve en sådan gennemførelse af normerne, om ikke andet så for at få indført en fuldstændig og effektiv kontrol- og sanktionsordning.

67 Endelig kan Republikken Letland ikke sætte spørgsmålstegn ved denne bedømmelse eller gøre en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning gældende ved at hævde, at Kommissionen bl.a. havde accepteret, at landet undlod at gennemføre normen »Bevarelse af terrasser«. Eftersom der slet ikke findes sådanne terrasser i Letland, var en kontrol af gennemførelsen af denne norm ikke nødvendig, jf. overvejelserne i præmis 65 og 66 ovenfor. Henset til skriftvekslingerne under regnskabsafslutningen og Kommissionens tjenestegrenes utvetydige holdning til fordel for det modsatte synspunkt, kan de lettiske myndigheder ikke hævde, at de har opnået præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer (jf. i denne retning dom af 18.6.2010, Luxembourg mod Kommissionen, T-549/08, EU:T:2010:244, præmis 71, og af 27.9.2012, Applied Microengineering mod Kommissionen, T-387/09, EU:T:2012:501, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis) om, at Kommissionen ville acceptere en manglende gennemførelse af normerne »Minimumsjorddække« og »Bevarelse af landskabstræk«. Henset til ovennævnte retspraksis ville en sådan accept tværtimod have været udtryk for en administrativ praksis, der savner retligt grundlag, og som aldrig kan skabe berettigede forventninger hos den retsundergivne, herunder for en medlemsstat. Det følger heraf, at Republikken Letland for så vidt angår disse to normer forgæves havde forsøgt at kræve og begrunde en undtagelse fra forpligtelsen til at gennemføre dem, idet Kommissionen var retligt forpligtet til at afvise en sådan undtagelse. Den anfægtede afgørelse er således ikke retsstridig i denne henseende.

68 Henset til det ovenstående skal det første anbringende således tages til følge for så vidt angår normerne »Normer for vekseldrift[, hvis relevant]« og »Minimumsbelægningsgrader for dyr og/eller passende systemer«, mens det skal forkastes for så vidt angår normerne »Minimumsjorddække« og »Bevarelse af landskabstræk«.

Det andet anbringende om fejlagtig beregning af de omtvistede finansielle korrektioner

Parternes argumenter

69 I forbindelse med det andet anbringende har Republikken Letland kritiseret Kommissionen for at have anvendt en fejlagtig finansiel korrektion, hvis beløb ikke overholder proportionalitetsprincippet. Det fremgår af dokument AGRI-2005-64043, at de finansielle korrektioner skal være proportionale med den risiko, som fondene løber, og at denne risiko vurderes på grundlag af risikoen for at lide finansielle tab på grund af manglende anvendelse af sanktioner. Kommissionen har imidlertid ikke i forbindelse med sine talrige kontakter med de lettiske myndigheder, bl.a. i sine skrivelser af 26. november 2010 (punkt 1.3) og af 25. februar 2013 (punkt 4), og heller ikke i den sammenfattende rapport præciseret, hvilken risiko fondene løb. Retten fastslog imidlertid allerede i dom af 10. september 2008, Frankrig mod Kommissionen (T-370/05, EU:T:2008:328, præmis 81), at der skulle foretages en undersøgelse af den faktiske risiko for overskridelse af tærsklen for fællesskabsfinansiering, som EUGFL pådrog sig, og at risikoen for en maksimal overskridelse af omkostningerne var overordentlig lille og således reelt ikke-eksisterende. Dette ser også ud til at være tilfældet i den foreliggende sag. De omtvistede finansielle korrektioner er således urimelige og uforholdsmæssige.

70 Republikken Letland har i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen ulovligt har anvendt den standardiserede fremgangsmåde til trods for den omstændighed, at det var muligt at evaluere de reelle risici som følge af en manglende gennemførelse af GML-normerne. Det fremgår af dokument VI/5330/97, at der kun er mulighed for finansielle korrektioner, når de oplysninger, der indhentes i forbindelse med undersøgelsen, ikke gør det muligt for kontrollanten at vurdere tabet ved hjælp af en ekstrapolering på grundlag af de konstaterede tab. Republikken Letland har imidlertid gentagne gange, særlig ved skrivelse af 6. november 2012, fremlagt alle de nødvendige oplysninger, bl.a. om antallet af bedrifter, der potentielt var berørt af de manglende krav i 2008 og 2009, om størrelsen af de berørte bedrifters landbrugsarealer og om det anslåede støttebeløb, der kunne have været anvendt ved beregningen af den risiko, som fondene løb. Kommissionen har imidlertid hverken taget hensyn til disse oplysninger eller begrundet, hvorfor den ikke har gjort det, hvilket er i strid med dokument VI/5330/97. Ved at undlade at foretage en korrekt vurdering af de lettiske myndigheders argumenter om beregningen af den præcise finansielle risiko, som fondene løb, og uden at angive nogen klare årsager hertil, har Kommissionen tilsidesat »princippet om god forvaltningsskik«, hvorefter den kompetente institution omhyggeligt og upartisk skal undersøge alle de relevante aspekter af den pågældende sag. I den foreliggende sag har Kommissionen ikke kunnet undlade at foretage en præcis beregning af denne risiko, og den har fremlagt en egentlig beregning i bilag A.17 til stævningen.

71 Kommissionen har i det væsentlige svaret, at det på grund af den manglende gennemførelse af de pågældende GML-normer og andre relevante kriterier ikke var muligt at beregne de konkrete tab, som fondene havde lidt. Den hypotetiske beregning, som Republikken Letland har fremlagt, kan således ikke verificeres. Kommissionen har således i henhold til dokument AGRI-2005-64043 anvendt faste korrektioner på 5% for anmeldelsesåret 2008 og 2% for anmeldelsesåret 2009.

Rettens bemærkninger

72 Republikken Letland har med det andet anbringende i det væsentlige kritiseret Kommissionen for i forbindelse med beregningen af de omtvistede faste korrektioner at have tilsidesat dels proportionalitetsprincippet og de relevante bestemmelser i dokument AGRI-2005-64043 (første led), dels kravene i dokument VI/5330/97 og princippet om »god forvaltningsskik« (andet led).

73 Hvad angår det første led er det vigtigt at bemærke, at dokument AGRI-2005-64043 ikke blot fastsætter mere præcise bestemmelser end dokument VI/5330/97, for så vidt som det netop vedrører de finansielle korrektioner, der kan anvendes i forbindelse med krydsoverensstemmelse, der er relevante i den foreliggende sag. Det har ligeledes til formål at gennemføre proportionalitetsprincippet inden for denne specifikke ramme. Republikken Letland har dog ikke sat spørgsmålstegn ved lovligheden af dokument AGRI-2005-64043 i forhold til bl.a. proportionalitetsprincippet, og det er således tilstrækkeligt, at Retten kontrollerer, om Kommissionen har overholdt de regler, den har fastsat for sig selv i nævnte dokument. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen med vedtagelsen af sådanne regler for forvaltningsskik, der skal medføre eksterne virkninger, og med offentliggørelsen eller meddelelsen heraf, hvorved det tilkendegives, at den fremover vil anvende dem på de af reglerne omhandlede tilfælde, har pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af sit skøn og ikke kan fravige disse regler uden i givet fald at blive mødt med en sanktion for en tilsidesættelse af almindelige retsgrundsætninger, såsom ligebehandlingsprincippet, retssikkerhedsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (jf. i denne retning dom af 9.9.2011, Grækenland mod Kommissionen, T-344/05, ikke trykt i Sml., EU:T:2011:440, præmis 192, af 16.9.2013, Spanien mod Kommissionen, T-3/07, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:473, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis, og af 10.7.2014, Grækenland mod Kommissionen, T-376/12, EU:T:2014:623, præmis 106).

74 I dokument AGRI-2005-64043 bestemmes det således i afsnittet »Generelle principper« med hensyn til proportionalitetsprincippet i det væsentlige, at de finansielle korrektioner skal være forholdsmæssige i forhold til den risiko, som fondene løber, idet der tages hensyn til den omstændighed, at normerne

for krydsoverensstemmelse ikke udgør regler for støtteberettigelse, men grundlaget for sanktioner. Den risiko, som fondene løber, bedømmes således i princippet ikke på grundlag af risikoen for ikke-støtteberettigede udgifter, men på grundlag af risikoen for finansielle tab som følge af den manglende anvendelse af sanktioner. I samme forbindelse har Kommissionen oplyst, at den ligeledes agter at anvende faste finansielle korrektioner i forbindelse med krydsoverensstemmelsesordningens svagheder.

75 Med hensyn til de finansielle korrektioner er der i punkt 3.1 i dokument AGRI-2005-64043 fastsat følgende korrektioner:

— »Når der konstateres mangler i anvendelsen af en eller flere sekundære kontroller i forbindelse med krydsoverensstemmelsesordningen, anvendes der en korrektion på 2% [...]

— Når de forpligtelser, der skal overholdes i forbindelse med krydsoverensstemmelse, og som er fastsat i en retsakt [...] eller i en norm (jf. bilag IV til [...] forordning [nr. 1782/2003], kontrolleres, uden at det antal, den hyppighed eller den strenghed, der kræves i forskrifterne eller lovgivningen (i tilfælde med [...] gode landbrugs- og miljømæssig stand), eller når denne kontrol ikke fører til anvendelsen af lovbestemte sanktioner, anvendes der en korrektion på 5%.

— [...]«

76 Republikken Letland har ikke godtgjort, at Kommissionen i den foreliggende sag ikke skulle have overholdt ovennævnte bestemmelser og dermed proportionalitetsprincippet ved fastsættelsen af de omtvistede faste korrektioner.

77 Det skal i denne henseende bemærkes, at Republikken Letland med sit første anbringende blot har bestridt lovligheden af de omtvistede faste korrektioner hovedsageligt med den begrundelse, at Kommissionen fejlagtigt havde kritiseret den for ikke at have gennemført de i bilag IV til forordning nr. 1792/2003 omhandlede normer. Det fremgår endvidere klart af bestemmelserne i punkt 3.1, andet led, i dokument AGRI-2005-64043, at Kommissionen har ment, at den har ret til at anvende en fast korrektion på 5%, når de forpligtelser, der skal overholdes i forbindelse med krydsoverensstemmelse, og som er fastsat i en norm i bilag IV til forordning nr. 1782/2009, »kontrolleres, men uden at overholde det antal, den hyppighed eller den strenghed, der kræves i lovgivning eller forskrifter [...], eller når disse kontroller ikke fører til anvendelsen af lovbestemte sanktioner«.

78 I den foreliggende sag må det med hensyn til de lettiske myndigheders fuldstændige undladelse af at gennemføre bl.a. normerne »Minimumsjorddække« og »Bevarelse af landskabstræk« (jf. præmis 68 ovenfor) og dermed disse myndigheders manglende gennemførelse af kontroller og sanktioner af en eventuel manglende gennemførelse af disse normer, konstateres, at betingelserne i ovennævnte bestemmelse nødvendigvis var til stede for anmeldelsesåret 2008. Henset til det ovenstående havde Kommissionen som begrundelse for at anvende en fast korrektion på 5% i den sammenfattende rapport præciseret, at fire ud af ti normer hverken var blevet fastsat eller kontrolleret i 2008, hvilket i sig selv begrunder nævnte faste korrektion (jf. præmis 13 ovenfor). Under alle omstændigheder har Republikken Letland ikke bestridt den omstændighed, at den kontrol, som Kommissionen havde krævet, ikke var blevet gennemført, og at der hverken var blevet fastsat eller anvendt nogen sanktioner.

79 Under disse omstændigheder kunne Kommissionen nøjes med at henvise til kriterierne i ovennævnte bestemmelser i dokument AGRI-2005-64043 og fastslå en fuldstændig manglende gennemførelse af kontrollen af de pågældende normer, uden at være forpligtet til at vurdere og redegøre for den risiko, som fondene løber. Denne konstatering bekræftes indirekte i punkt 3.2 i dokument AGRI-2005-64043 under overskriften »Vurdering af risikoniveauet«, hvoraf det fremgår, at når den af medlemsstaten indførte kontrolordning er mangelfuld, er det muligt klart at fastslå betydningen af de forskellige relevante satser i tilknytning til de sanktioner, der ikke finder anvendelse, og at de faste korrektioner

har til formål at afhjælpe dette problem gennem anvendelsen af standardkorrektionerne. Kommissionen har i denne forbindelse og i overensstemmelse med målet med denne bestemmelse med rette anført, at såfremt nogle GML-normer slet ikke gennemføres, vil den ikke kunne foretage en beregning af de konkrete tab for fondene.

80 Den omstændighed, at Kommissionen for anmeldelsesåret 2009 blot har anvendt en fast korrektion på kun 2% for den manglende kontrol med de i bilag III til forordning nr. 73/2009 omhandlede GML-normer »Minimumsjorddække« og »Bevarelse af landskabstræk«, kan ikke føre til, at der kan sættes spørgsmålstegn ved denne bedømmelse (jf. præmis 14 ovenfor). Som det fremgår af den sammenfattende rapport har Kommissionen begrundet anvendelsen af den lavere korrektion på 2% med, at de lettiske myndigheder i mellemtiden havde forbedret kontrolordningen i forbindelse med krydsoverensstemmelser, således at den risiko, som fondene løber, er mindre for dette år end for anmeldelsesåret 2008. Under retsmødet har Republikken Letland under alle omstændigheder bekræftet, at landet ikke agtede at bestride, at denne kontrolordning var mangelfuld. Endvidere har Republikken Letland ikke gjort gældende, at Kommissionen ligeledes burde have anvendt den samme korrektion for anmeldelsesåret 2008, men har blot understreget den angivelige nødvendighed af at foretage en konkret beregning af den risiko, som fondene løber.

81 Republikken Letland kan i denne forbindelse heller ikke med rette gøre dom af 10. september 2008, Frankrig mod Kommissionen (T-370/05, EU:T:2008:328, præmis 81), gældende. Det skal i denne forbindelse blot bemærkes, dels at den nævnte dom ikke udtrykker sig klart i den retning, som Republikken Letland har gjort gældende, dels at den vedrører en særskilt kontrol med udgifterne og de finansielle korrektioner i forbindelse med EUGFL, som ikke finder anvendelse i den foreliggende sag.

82 Sagsøgerens argumentation kan ikke tages til følge, for så vidt som Kommissionen således med rette kunne basere den anfægtede afgørelse og særlig de omtvistede faste korrektioner på de lettiske myndigheders manglende overholdelse af forpligtelsen til at gennemføre normerne »Minimumsjorddække« og »Bevarelse af landskabstræk« og deres manglende kontrol i anmeldelsesårene 2008 og 2009.

83 Det følger heraf, at det andet anbringendes første led skal forkastes som ugrundet.

84 Med hensyn til det andet led skal det bemærkes, at dokument AGRI-2005-64043 indeholder særregler vedrørende de faste finansielle korrektioner, der finder anvendelse på krydsoverensstemmelsessystemet, således at de generelle regler indeholdt i dokument AGRI-2005-64043 nødvendigvis ændres og præciseres. Republikken Letland kan således ikke med rette gøre nævnte dokument i sin helhed gældende, og dens klagepunkt desangående bør forkastes som uvirksomt.

85 Som Kommissionen har fremhævet, er det endvidere vigtigt at bemærke, at den faktisk har taget hensyn til de argumenter og oplysninger, som de lettiske myndigheder havde fremsat i forbindelse med den bilaterale regnskabsafslutning med henblik på at godtgøre, at de foreslåede faste korrektioner ikke var tilpasset den risiko, som fondene løb. I sin skrivelse af 11. november 2013 forkastede Kommissionen imidlertid i overensstemmelse med overvejelserne i præmis 77 og 82 ovenfor disse argumenter og oplysninger, bl.a. med den begrundelse, at fire ud af ti GML-normer i det væsentlige ikke var blevet fastlagt i 2008, og at to normer ud af otte i 2009 ikke var blevet fastsat, og at de lettiske myndigheders skøn over den anslåede potentielle risiko for fondene ikke var troværdigt (jf. præmis 6 ovenfor).

86 Under disse omstændigheder kan Republikken Letland heller ikke med rette foreholde Kommissionen en tilsidesættelse af dokument VI/5330/97 og af princippet om god forvaltningsskik, og det andet led kan således ikke tages til følge.

87 Det andet anbringende skal derfor forkastes i sin helhed.

Påstanden om annullation af den anfægtede afgørelse

88 Eftersom det første anbringende skal tages delvist til følge, nemlig i det omfang Kommissionen ulovligt har baseret de omtvistede faste korrektioner på den mangel, der foreholdes de lettiske myndigheder, og som består i en manglende gennemførelse i 2008 af normerne »Normer for vekseldrift[, hvis relevant]« og »Minimumsbelægningsgrader for dyr og/eller passende systemer«, skal den anfægtede afgørelse annulleres i sin helhed.

89 I modsætning til, hvad Kommissionen forklarede under retsmødet, er det tilstrækkeligt at fremhæve, at det under alle omstændigheder ikke kan udelukkes, at den manglende hensyntagen til denne mangel eller opretholdelsen af konstateringen af en manglende gennemførelse af normerne »Minimumsjorddække« og »Bevarelse af landskabstræk« i anmeldelsesårene 2008 og 2009 kunne have haft indflydelse på beregningen af den faste korrektions samlede beløb, nemlig 739 393,95 EUR, der bestrides i den foreliggende sag. Denne konklusion er navnlig begrundet, fordi Kommissionen i den anfægtede afgørelse for anmeldelsesåret 2009 har fundet det hensigtsmæssigt at anvende faste korrektioner på blot 2% i stedet for 5% for den manglende gennemførelse af disse to samme GML-normer. Selv om Kommissionen har begrundet denne fremgangsmåde med, at de lettiske myndigheder til en vis grad havde forbedret kontrolordningen i forbindelse med krydsoverensstemmelse i forhold til anmeldelsesåret 2008 (jf. præmis 14 og 80 ovenfor), er det ikke muligt for Retten på baggrund af sagsakterne at bedømme, om den manglende gennemførelse af disse to GML-normer alene kunne have foranlediget Kommissionen til at nå frem til en tilsvarende konklusion. Det skal i denne henseende bemærkes, at retspraksis på området for landbrugspolitik tillægger institutionerne et vidt skøn under hensyn til de opgaver, der er overladt institutionerne ved traktaten (dom af 3.5.2007, Spanien mod Kommissionen, T-219/04, EU:T:2007:121, præmis 105). I den foreliggende sag har Kommissionen i forbindelse med gennemførelsen af artikel 31, stk. 2, i forordning nr. 1290/2005 og de relevante bestemmelser i dokument AGRI-2005-64043 ligeledes et vidt skøn i forbindelse med vurderingen af den risiko, som fondene løber på grund af manglerne ved kontrolordningerne i tilknytning til krydsoverensstemmelse samt beregningsmetodernes kompleksitet – der ikke er indbragt for Retten – der ligger til grund for beregningen af de forskellige omtvistede faste korrektioner nævnt på s. 69, 70, 73 og 74 i den anfægtede afgørelse. Inden for rammerne af legalitetskontrollen i henhold til artikel 263 TEUF tilkommer det imidlertid ikke Retten at sætte sit eget økonomiske skøn i stedet for Kommissionens (jf. i denne retning dom af 2.9.2010, Kommissionen mod Scott, C-290/07 P, EU:C:2010:480, præmis 66, og af 24.1.2013, Frucona Košice mod Kommissionen, C-73/11 P, EU:C:2013:32, præmis 89).

90 Kommissionen har i henhold til artikel 266, stk. 1, TEUF pligt til at drage de nødvendige konsekvenser af annullationen af den anfægtede afgørelse under hensyntagen ikke blot til denne domskonklusion, men ligeledes til de begrundelser, der nødvendigvis ligger til grund herfor, idet de er nødvendige for en bestemmelse af det nøjagtige indhold af domskonklusionen (jf. i denne retning dom af 29.11.2007, Italien mod Kommissionen, C-417/06 P, EU:C:2007:733, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

Sagens omkostninger

91 I henhold til Domstolens procesreglements artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

92 Da Kommissionen har tabt sagen, bør den tilpligtes at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med Republikken Letlands påstande herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling):

1) **Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2014/458/EU af 9. juli 2014 om udelukkelse fra EU-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), annulleres, for så vidt som den udelukker EU-finansiering af visse udgifter, som Republikken Letland har afholdt, på 739 393,95 EUR, på grund af manglende overholdelse af EU-reglerne.**

2) **Europa-Kommissionen betaler sagens omkostninger.**

Jaeger Prek Kreuschitz

Indhold

Baggrunden for tvisten 1

Retsforhandlinger og parternes påstande 4

Retlige bemærkninger 5

Sammenfatning af annullationsanbringenderne 5

Det første anbringende om en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 5

Parternes argumenter 5

Rettens bemærkninger 8

– Indledende bemærkninger 8

– Ordlydsfortolkningen 8

– En fortolkning ud fra den lovgivningsmæssige sammenhæng og en formålsfortolkning 10

– Den historiske fortolkning 11

– Konklusion 12

Det andet anbringende om fejlagtig beregning af de omtvistede finansielle korrektioner 13

Parternes argumenter 13

Rettens bemærkninger 14

Påstanden om annullation af den anfægtede afgørelse 17

Sagens omkostninger 17