



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 5 december 2018¹

Mål C-341/17 P

**Republiken Grekland
mot**

Europeiska kommissionen

”Överklagande – EUGFJ, EGFJ och EJFLU – Utgifter som undantagits från finansiering av Europeiska unionen – Betalningar som verkställts av Republiken Grekland – Förordning (EG) nr 1782/2003 – Förordning (EG) nr 796/2004 – Arealrelaterat stödsystem – Begreppet ’permanent betesmark’ – Schablonmässig finansiell korrigerings”

I. Inledning

1. Republiken Grekland har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 30 mars 2017 i målet Grekland/kommissionen,² i den del som tribunalen ogillade talan om ogiltigförklaring av kommissionens genomförandebeslut 2014/950/EU,³ genom vilken schablonmässiga nedsättningar av finansiellt stöd från Europeiska unionen gjordes avseende de olika jordbruksstöd som mottagits av Republiken Grekland.

2. Stödordningen i unionens gemensamma jordbrukspolitik kännetecknas inte bara av en viss teknisk komplexitet, utan även av att dess bestämmelser ständigt preciseras, aktualiseras och uppdateras.

3. En följd av detta är bland annat att det finns parallella definitioner av olika begrepp som avser stödberättigande jordbruksarealer. De terminologiska skillnader, som bland annat beror på det specifika sammanhang som bestämmelserna ingår i där respektive begrepp ska användas, kan medföra avsevärda svårigheter när det gäller att fastställa villkoren för de berörda arealernas stödberättigande.

4. I förevarande mål om överklagande blir dessa svårigheter synnerligen elakartade med avseende på räckvidden av begreppet ”permanent betesmark” i den mening som avsågs i systemet för den gemensamma jordbrukspolitiken mellan åren 2005 och 2015. I målet uppkommer i synnerhet frågan huruvida kommissionens snäva tolkning av det begreppet, som fastställdes i den överklagade domen, är korrekt.⁴ Enligt denna tolkning ska en areal endast klassificeras som ”permanent betesmark” om den till övervägande del är bevuxen med gräs och örtartat foder, men inte med vedartade växter. Denna

1 Originalspråk: tyska.

2 T-112/15, EU:T:2017:239, nedan kallad den överklagade domen.

3 Kommissionens genomförandebeslut 2014/950/EU av den 19 december 2014 om undantagande av vissa betalningar från EU-finansiering som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), inom ramen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och inom ramen för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 369, 2014, s. 71), nedan kallat det omtvistade genomförandebeslutet.

4 Denna tolkning har under tiden bekräftats ytterligare en gång av tribunalen, jämför dom av den 4 oktober 2018, Grekland/kommissionen (T-272/16, ej publicerad, EU:T:2018:651, punkterna 33–66).

snäva tolkning har vittgående konsekvenser för utbetalning av jordbruksstöd i medelhavsländerna, vilket förklarar varför Konungariket Spanien och Republiken Grekland har intervenerat i förevarande fall. Fastställande av räckvidden av begreppet ”permanent betesmark” är, förutom i förevarande mål, även av betydelse för ytterligare ett mål om överklagande⁵ som Republiken Grekland har inlett och som nu är anhängigt vid domstolen, liksom för ett mål⁶ som inlets av Konungariket Spanien och som är anhängigt vid tribunalen.

II. Tillämpliga bestämmelser

5. Det nu aktuella målet om överklagande handlar om nedsättningar av finansiellt stöd från unionen för ansökningsår 2008. Den relevanta rättsliga ramen utgörs av förordning (EG) nr 1782/2003⁷, liksom genomförandeförordningarna (EG) nr 795/2004⁸ och nr 796/2004⁹ som meddelats med stöd av huvudförordningen.

6. Förordning (EG) nr 1782/2003 ersattes av förordning (EG) nr 73/2009¹⁰, vilken i sin tur ersattes av förordning (EU) nr 1307/2013¹¹. Sistnämnda förordning har anförts av Republiken Grekland eftersom definitionen av permanent betesmark i denna förordning, åtminstone enligt dess ordalydelse, uttryckligen är bredare än definitionen i förordning (EG) nr 1782/2003 som är relevant i förevarande fall.

5 Mål C-252/18 P, Grekland/kommissionen.

6 Mål T-459/16, Spanien/kommissionen.

7 Rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001 (EGT L 270, 2003, s. 1). Förordning (EG) nr 1782/2003 har ändrats vid ett flertal tillfällen. Såvitt framgår anges varken i det omtvistade genomförandebeslutet eller i den överklagade domen uttryckligen vilken ändrad lydelse som kommissionen och tribunalen har tillämpat i förevarande fall. Bland de bestämmelser i förordning (EG) nr 1782/2003 som är relevanta här berör senare ändringar, såvitt det framgår, endast artikel 44.2. Med avseende på denna bestämmelse framgår det av punkt 28 i den överklagade domen att tribunalen tillämpade den ursprungliga lydelsen av artikel 44.2 i förordning (EG) nr 1782/2003, det vill säga denna bestämmelse i dess lydelse *innan* den ändrades genom artikel 123 punkt 5 i rådets förordning (EG) nr 479/2008 av den 29 april 2008 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin, om ändring av förordningarna (EG) nr 1493/1999, (EG) nr 1782/2003, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 3/2008 samt om upphävande av förordningarna (EEG) nr 2392/86 och (EG) nr 1493/1999 (EUT L 148, 2008, s. 1), vilken enligt dess artikel 129.2 c för övrigt blev tillämplig först från den 1 januari 2009. Förevarande förslag till avgörande baseras därför på den ursprungliga lydelsen av artikel 44.2 i förordning (EG) nr 1782/2003 (se punkt 10 nedan).

8 Kommissionens förordning (EG) nr 795/2004 av den 21 april 2004 om tillämpningsföreskrifter för det system med samlat gårdsstöd som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare (EUT L 141, 2004, s. 1). Även förordning (EG) nr 795/2004 har ändrats vid ett flertal tillfällen. Det är inte nödvändigt att i detalj utreda vilken ändrad lydelse av denna förordning som var tillämplig under den i förevarande fall relevanta tidsperioden. För förevarande förfarande räcker det att konstatera att åtminstone den här (punkt 11 nedan) åberopade artikel 2 a gällde i sin ursprungliga lydelse, eftersom den ströks först genom artikel 1 punkt 1 i kommissionens förordning (EG) nr 370/2009 av den 6 maj 2009 om ändring av förordning (EG) nr 795/2004 om tillämpningsföreskrifter för det system med samlat gårdsstöd som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 (EUT L 114, 2009, s. 3) som började gälla den 1 januari 2009.

9 Kommissionens förordning (EG) nr 796/2004 av den 21 april 2004 om närmare föreskrifter för tillämpningen av de tvär villkor, den modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare (EUT L 141, 2004, s. 18). Även förordning (EG) nr 796/2004 har ändrats vid ett flertal tillfällen. Det är inte nödvändigt att i detalj utreda vilken ändrad lydelse av denna förordning som var tillämplig under den i förevarande fall relevanta tidsperioden. Vad beträffar det nu aktuella målet räcker det att konstatera att de i målet relevanta bestämmelserna gällde i deras ändrade lydelse enligt förordning (EG) nr 239/2005 (EUT L 42, 2005, s. 3) liksom förordning (EG) nr 972/2007 (EUT L 216, 2007, s. 3), medan ändringarna som genomfördes genom kommissionens förordning (EG) nr 380/2009 av den 8 maj 2009 (EUT L 116, 2009, s. 9) ännu inte gällde (se punkterna 12–14 nedan).

10 Rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003 (EUT L 30, 2009, s. 16).

11 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) nr 73/2009 (EUT L 347, 2013, s. 608).

A. Förordning (EG) nr 1782/2003

7. Genom förordning (EG) nr 1782/2003 fastställdes gemensamma villkor för direktstöd enligt de olika systemen för inkomststöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Skäl 3, 4, 21 och 24 i förordning (EG) nr 1782/2003 föreskrev följande i detta avseende:

”(3) För att undvika nedläggning av jordbruksmark och för att säkerställa att jordbruksmark hålls i god jordbrukshävd och miljön bevaras bör normer fastställas som i vissa fall kan omfattas av bestämmelser i medlemsstaterna. Det bör därför upprättas en gemenskapsram inom vilken medlemsstaterna kan anta normer med hänsyn till särskilda förhållanden i de områden som berörs, däribland jordmån, klimatförhållanden och befintliga jordbrukssystem (markanvändning, växtföljd, jordbruksmetoder) och gårdsstrukturer.

(4) Eftersom permanent betesmark har positiva miljöeffekter bör det antas bestämmelser för att främja bevarandet av befintlig permanent betesmark och undvika en storskalig omvandling till åkermark.

...

(21) I stödsystemen inom den gemensamma jordbrukspolitiken ingår ett direkt inkomststöd i första hand för att upprätthålla en rimlig levnadsstandard bland jordbruksbefolkningen. Detta mål är nära förknippat med målet att bibehålla landsbygdsområden. För att undvika felaktig användning av gemenskapens medel bör inga stödutbetalningar göras till jordbrukare som på ett konstlat sätt har skapat de förutsättningar som krävs för att få sådana utbetalningar.

...

(24) Ökad konkurrenskraft för gemenskapens jordbruk och bättre livsmedelskvalitet och miljöstandarder innebär med nödvändighet sänkta institutionella priser för jordbruksprodukter och ökade produktionskostnader för jordbruksföretagen i gemenskapen. För att nå dessa mål och främja ett mer marknadsinriktat och hållbart jordbruk, är det nödvändigt att övergången från produktionsstöd till producentstöd fullföljs genom införande av ett system för frikopplat inkomststöd till varje jordbruksföretag. Genom frikopplingen kommer de faktiska belopp som betalas ut till jordbrukare att förbli oförändrade, samtidigt som inkomststödets effektivitet ökar avsevärt. Därför bör samlat gårdsstödet till jordbruket beviljas endast under förutsättning att tvärvillkoren om miljö, livsmedelssäkerhet, djurhälsa och djurskydd är uppfyllda liksom kraven att gårdarna hålls i överensstämmelse med god jordbrukshävd under goda miljöförhållanden.”

8. Enligt artikel 2.1 c i förordning (EG) nr 1782/2003 avsågs med

”*jordbruksverksamhet*: produktion, uppfödning eller odling av jordbruksprodukter inbegripet skörd, mjölkning, uppfödning och hållande av djur för animalieproduktion, eller verksamhet för att hålla marken i god jordbrukshävd och bevara miljön i enlighet med artikel 5”.

9. Artikel 29 i förordning (EG) nr 1782/2003 föreskrev följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av särskilda bestämmelser i individuella stödsystem får inga utbetalningar göras till stödmottagare för vilka det har fastställts att de på ett konstlat sätt har skapat de förutsättningar som krävs för att få sådant stöd i syfte att erhålla en förmån i strid med målen för stödsystemet.”

10. Ett centralt element i förordning (EG) nr 1782/2003 var det samlade gårdsstödet som var frikopplat från produktionen vilket reglerades i avdelning III. För att komma i åtnjutande av detta behövde jordbrukarna ”stödrättigheter”, vilka tillsammans med ett visst antal stödberättigade hektar som jordbrukaren anmälde ledde till utbetalning av bidrag. I detta avseende föreskrev artikel 44.2

(”Användning av stödrättigheter”) i dess för förevarande förfarande relevanta lydelse¹² följande:

”2. Med ’stödberrättigande hektar’ skall avses alla jordbruksarealer inom jordbruksföretaget som upptas av åkermark och permanent betesmark, utom arealer beväxta med permanenta grödor, som är skogbeväxta eller används för annat än jordbruksverksamhet.”

B. Förordning (EG) nr 795/2004 och förordning (EG) nr 796/2004

11. Artikel 2 i förordning (EG) nr 795/2004 i den version¹³ som är tillämplig för förevarande mål har i relevanta delar följande lydelse:

”Vid tillämpning av avdelning III i förordning (EG) nr 1782/2003 och den här förordningen används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) *jordbruksareal*: den totala areal som upptas av åkermark, permanent betesmark och permanenta grödor.”

12. Artikel 2.1 i förordning (EG) nr 796/2004 i dess ändrade lydelse¹⁴ enligt förordning (EG) nr 239/2005 och förordning (EG) nr 972/2007 som är tillämplig i förevarande mål innehåller följande definitioner:

”1. *åkermark*: areal som utnyttjas för vegetabilieproduktion och areal som är föremål för arealuttag, eller areal som uppfyller kraven på god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden enligt artikel 5 i förordning (EG) nr 1782/2003, oavsett om sådan areal är täckt av växthus eller annat fast eller rörligt skydd.

1a. *jordbruksskifte*: en sammanhängande markareal där en enskild jordbrukare odlar grödor ur en bestämd odlingsgrupp – om det enligt denna förordning krävs att användningen av en areal inom en odlingsgrupp skall deklarerats separat skall denna specifika användning emellertid begränsa jordbruksskiftet ytterligare.

...

2. *permanent betesmark*: areal som utnyttjas till att odla gräs och annat örtartat foder naturligt (självsådd) eller genom kultivering (insådd) och som under fem år eller mer inte har ingått i växtföljden på jordbruksföretaget, dock inte [uttagen] areal ...

2a. *gräs och annat örtartat foder*: örtartade växter som är vanliga i naturliga betesmarker eller brukar ingå i fröblandningar för betes- eller ängsmark i medlemsstaten, oavsett om sådana marker används för bete ...”

13. Med avseende på artikel 2.1 punkt 2 och punkt 2a i förordning (EG) nr 796/2004 angav skäl 1 i förordning (EG) nr 239/2005, på vilken dessa bestämmelser grundas, i den lydelse som återges här, följande:

”Artikel 2 i kommissionens förordning (EG) nr 796/2004⁽²⁾ innehåller flera definitioner som bör förtydligas. Detta gäller särskilt definitionen av permanent betesmark i punkt 2. Även gräs och annat örtartat foder bör definieras. I detta sammanhang bör dock en viss flexibilitet medges, eftersom medlemsstaterna behöver kunna ta hänsyn till lokala förhållanden för jordbruket.”

¹² Se ovan fotnot 7.

¹³ Se ovan fotnot 8.

¹⁴ Se ovan fotnot 9.

14. Artikel 8.1 ("Allmänna principer för jordbruksskiften") i förordning (EG) nr 796/2004 i den lydelse som är relevant här (det vill säga innan ändringen som infördes genom förordning (EG) nr 380/2009)¹⁵ föreskrev följande:

"1. Ett skifte som innehåller träd skall anses vara ett jordbruksskifte vid tillämpning av arealrelaterade stödsystem, förutsatt att den jordbruksverksamhet som avses i artikel 51 i förordning (EG) nr 1782/2003 eller, i tillämpliga fall, den planerade produktionen kan utföras på ett liknande sätt som på skiften utan träd i samma område."

15. Artikel 30.2 i förordning (EG) nr 796/2004 vilken aldrig ändrats har följande lydelse:

"2. Ett jordbruksskiftes totala areal får beaktas endast om den fullt ut används i enlighet med vad som är brukligt i den berörda medlemsstaten eller regionen. I övriga fall skall den faktiskt använda arealen beaktas.

I regioner där vissa landskapselement, särskilt häckar, diken och murar, traditionellt är en del av goda jordbruksmetoder och gott markutnyttjande, får medlemsstaterna besluta att motsvarande areal skall anses ingå i den fullt ut använda arealen, förutsatt att den inte överskrider en sammanlagd bredd som skall fastställas av medlemsstaterna. Denna bredd skall motsvara den traditionella bredden i regionen i fråga, men den får inte överstiga två meter.

..."

C. Förordning (EU) nr 1307/2013

16. Förordning (EU) nr 1307/2013 var en fortsättning på 1990- och 2000-talets reformprocesser rörande den gemensamma jordbrukspolitik.

17. Artikel 4 i förordning (EU) nr 1307/2013 föreskriver numera följande:

"1. I denna förordning gäller följande definitioner

...

h) permanent gräsmark och permanent betesmark (nedan gemensamt kallade permanent gräsmark): mark som utnyttjas till att odla gräs eller annat örtartat foder naturligt (självsådd) eller genom odling (insådd) och som inte har ingått i växtföljden på jordbruksföretaget under fem år eller mer; andra arter, t.ex. buskar och/eller träd, som kan betas får ingå, under förutsättning att den övervägande andelen utgörs av gräs och annat örtartat foder; samt, när medlemsstaterna så beslutar, mark som kan betas, där enligt etablerade lokala sedvänjor gräs och annat örtartat foder traditionellt inte utgör den dominerande växtligheten på betesmarken,

...

2. Medlemsstaterna ska:

...

Medlemsstaterna får besluta att mark som kan betas, där enligt etablerade lokala sedvänjor gräs och annat örtartat foder traditionellt inte utgör den dominerande växtligheten på betesmarken, ska anses utgöra permanent gräsmark i enlighet med punkt 1 h".

¹⁵ Se ovan fotnot 9.

18. Artikel 32.5 i förordning (EU) nr 1307/2013 om tillämpningen av grundstöd som i princip motsvarar regleringen av grundstöd enligt förordning (EG) nr 1782/2003 har följande lydelse:

”Vid fastställandet av stödberättigande hektar får medlemsstater som har fattat det beslut som avses i artikel 4.2 andra stycket tillämpa en nedsättningskoefficient för att omvandla de hektar som berörs till stödberättigande hektar.”

III. Bakgrund

A. Kommissionens beslut

19. Enligt punkterna 1–11 i den överklagade domen ser bakgrunden till tvisten ut på följande sätt.

20. I september 2008 och i februari 2009 genomförde Europeiska kommissionen två undersökningar avseende de betalningar som Republiken Grekland hade verkställt som arealstöd och åtgärder för landsbygdsutveckling, inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGF) och inom ramen för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU).¹⁶

21. Genom skrivelser av den 21 november 2008 och den 13 maj 2009 skickade kommissionen resultaten av undersökningarna till Republiken Grekland. Republiken Grekland besvarade skrivelserna i januari 2009 respektive juli 2009.

22. Till följd av detta ägde ett bilateralt möte rum den 8 april 2010. Den 2 juni 2010 skickade kommissionen sina slutsatser till Republiken Grekland, vilka bemöttes av denna medlemsstat den 2 augusti 2010.

23. Genom skrivelse av den 31 maj 2013 underrättade kommissionen Republiken Grekland om att den vidhöll sin ståndpunkt beträffande nettobeloppet och skälen till dess korrigeringar.

24. Republiken Grekland vände sig till förlikningsorganet genom skrivelse av den 11 juli 2013, vilket i sitt yttrande av den 31 januari 2014 visserligen konstaterade att det inte hade varit möjligt att jämka samman parternas motstridiga ståndpunkter, men anmodade parterna att ta kontakt med varandra på andra sätt.

25. Den 26 mars 2014 antog kommissionen sin slutliga ståndpunkt. Kommissionen konstaterade för det första att det förelåg brister i funktionssättet för systemet för identifiering av jordbruksskiften och det geografiska informationssystemet¹⁷ som påverkade dubbelkontrollerna och de administrativa kontrollerna, och för det andra brister i kontrollerna på plats och för det tredje felaktiga beräkningar av betalningar och sanktioner. Vidare framhöll kommissionen att dessa konstateranden var av återkommande karaktär. Det slutliga nettobeloppet för den korrigerings som Republiken Grekland ålades uppgick till 86 007 771,11 euro.

26. Den 19 december 2014 antog kommissionen det omtvistade genomförandebeslutet. I detta beslut tillämpade kommissionen, vad beträffar Republiken Grekland, schablonkorrigeringar för ansökningsår 2008 inom området för arealstöd till ett belopp på totalt 61 012 096,85 euro, från vilket den drog av ett belopp på 2 135 439,32 euro, så att storleken på de budgetkonsekvenser som följde

¹⁶ Gemensamt nedan kallade jordbruksfonderna.

¹⁷ Nedan kallat LPIS-GIS.

därav uppgick till 58 876 657,53 euro. Kommissionen gjorde även korrigeringar för ansökningsår 2008 inom området för landsbygdsutveckling till ett belopp på totalt 10 504 391,90 euro, från vilket den drog av ett belopp på 2 588 231,20 euro, så att storleken på de budgetkonsekvenser som följde därav uppgick till 7 916 160,70 euro.

27. Korrigeringarna var fördelade enligt följande klassificering:

- För de jordbrukare som endast hade deklarerat betesmark gjordes en schablonkorrigering på 10 procent.
- För de jordbrukare som inte hade deklarerat betesmark gjordes en schablonkorrigering på 2 procent.
- För det kompletterande arealstödet gjordes en schablonkorrigering på 5 procent.
- För alla arealbaserade åtgärder för landsbygdsutveckling gjordes en schablonkorrigering på 5 procent.

28. I den sammanfattande rapport som bifogats det omtvistade genomförandebeslutet¹⁸ motiverade kommissionen korrigeringarna med de brister av återkommande karaktär som konstaterats i det integrerade administrations- och kontrollsystemet, nämligen i LPIS-GIS funktionssätt och i kontrollerna på plats, vilka inte uppfyllde kraven enligt artikel 20 i förordning (EG) nr 1782/2003 eller artikel 23 och 30 i förordning (EG) nr 796/2004. Bland annat har följande avvikelser konstaterats:

- Vid tillämpningen av LPIS-GIS hade det – i förhållande till de arealer som användes som betesmark – konstaterats fel beträffande gränserna för referensskiftena och deras maximala stödberättigande arealer. På grund av detta var dubbelkontrollerna i syfte att förhindra att ett och samma stöd beviljas orättmätigt flera gånger för ett och samma skifte inte avgörande.
- Arealer hade klassificerats som stödberättigade, vilka enligt kontrollerna på plats inte uppfyllde kriterierna för betesmark enligt artikel 2 första stycket leden 2 och 2a i kommissionens förordning (EG) nr 796/2004; arealerna var täckta av vedartade växter och örtartat foder, var belägna i avlägsna områden, utan synliga gränser och svårtillgängliga. En uppmätning av arealerna hade inte skett. Vidare genomfördes kontrollerna på plats genom fjärranalys och de traditionella kontrollerna på plats var behäftade med brister.

29. De konstaterade bristfälligheterna utgjorde en varaktig brist i hur de grundläggande kontrollerna och de kompletterande kontrollerna fungerade och innebar en risk för fonden vad beträffar arealstöd. De konstaterade bristfälligheterna påverkade även de kompletterande stöd som var ”kopplade” till arealerna.

B. Tribunalens dom

30. Republiken Grekland har genom talan av den 2 mars 2015 yrkat att tribunalen ska ogiltigförklara det angripna genomförandebeslutet, i den del vissa betalningar som verkställts som arealstöd har undantagits från EU-finansiering för ansökningsår 2008, vilka motsvarade 10 procent av de sammanlagda betalningar som verkställts för stöd till betesmark, 5 procent av de sammanlagda betalningar som verkställts för det kompletterande kopplade stödet, och 5 procent av de sammanlagda betalningar som verkställts på området för landsbygdsutveckling.

¹⁸ Nedan kallad den sammanfattande rapporten.

31. Tribunalen konstaterade för det första med avseende på korrigeringen motsvarande 10 procent av de betalningar som verkstälts för stöd till betesmark att denna korrigerings, trots den vida definitionen av permanent betesmark som tillämpades i förevarande fall, var motiverad och proportionerlig redan på grund av bristerna i det integrerade administrations- och kontrollsystemet.¹⁹ Tribunalen hänvisade härvid till den felaktiga tillämpningen av LPIS-GIS vilken påverkade möjligheten att upptäcka om samma skifte hade deklarerats flera gånger och de administrativa dubbelkontrollernas tillförlitlighet, liksom till omständigheten att det inte gjordes någon uppmätning av arealerna inom ramen för kontrollerna på plats, samt till att kontrollerna genom fjärranalys hade genomförts felaktigt; de upplysningar som hade gjort det möjligt att förstå de kontroller på plats som faktiskt genomförts registrerades inte²⁰. Med hänsyn till dessa omfattande brister konstaterade tribunalen att frågan huruvida de deklarerade arealerna var stödberättigande i egenskap av permanenta betesmarker enligt artikel 2 första stycket led 2 i förordning (EG) nr 796/2004, och således även frågan om tolkningen av detta begrepp, inte är relevanta för avgörandet.²¹ Trots detta biföll tribunalen uttryckligen kommissionens bedömning av arealernas stödberättigande och tolkningen av begreppet ”permanent betesmark” som lades till grund för denna bedömning.²²

32. För det andra fastställde tribunalen korrigeringen på 5 procent för det kompletterande arealstödet.²³

33. För det tredje ogiltigförklarade tribunalen det omtvistade genomförandebeslutet såvitt avser korrigeringsbeloppet på 5 007 867,36 euro, med budgetkonsekvenser på 2 689 811,61 euro (efter avdraget på 2 318 055,75 euro) vad beträffar utgifterna för stöd till landsbygdsutveckling vilka fastställdes för räkenskapsåret 2009 i fråga om ansökningsåret 2008. Tribunalen konstaterade nämligen att kommissionens motivering av i vilken utsträckning en tidigare korrigerings som gjorts i genomförandebeslut 2013/214/EU²⁴ skulle beaktas för att undvika att korrigeringen görs två gånger, var otillräcklig.²⁵

34. Tribunalen ogillade talan i övrigt och förpliktade Republiken Grekland att ersätta rättegångskostnaderna.

IV. Yrkanden och förfarandet vid domstolen

35. Genom skrivelse av den 6 juni 2017 inledde Republiken Grekland förevarande mål om överklagande av den överklagade domen. Republiken Grekland har yrkat att domstolen ska

- upphäva den överklagade domen i den mån talan mot det omtvistade genomförandebeslutet ogillades,
- ogiltigförklara det omtvistade genomförandebeslutet, samt
- förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

36. Kommissionen har å sin sida yrkat att domstolen ska

19 Se, i synnerhet, punkterna 40–43 och 66 liksom punkterna 77 och 84–97 i den överklagade domen.

20 Se, i synnerhet, punkterna 40 och 41 liksom 89–94 i den överklagade domen.

21 Se, i synnerhet, punkterna 66, 88 och 95 i den överklagade domen.

22 Se punkterna 24–67, i synnerhet punkterna 33–36 i den överklagade domen.

23 Punkterna 107–137 i den överklagade domen.

24 Kommissionens genomförandebeslut 2013/214/EU av den 2 maj 2013 om undantagande från EU-finansiering av vissa betalningar som verkstälts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGF), inom ramen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och inom ramen för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 123, 2013, s. 11).

25 Punkterna 152–168 i den överklagade domen.

- delvis avvisa och delvis ogilla talan, samt
- förplikta Republiken Grekland att ersätta rättegångskostnaderna.

37. Konungariket Spanien har intervenerat till stöd för Republiken Grekland. Konungariket Spanien har yrkat att domstolen ska

- bifalla överklagandet, samt
- förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

38. Parterna har lämnat skriftliga yttranden. Det muntliga förfarandet ägde rum den 13 september 2018.

V. Rättslig bedömning

39. Republiken Grekland har åberopat sex grunder till stöd för överklagandet, vilket kommissionen gör gällande inte kan tas upp till prövning (denna fråga behandlas i avsnitt A nedan). Genom de första tre grunderna har Republiken Grekland invänt mot tribunalens bedömning avseende schablonkorrigeringen på 10 procent för jordbrukare som endast hade deklarerat betesmark (denna fråga behandlas i avsnitt B nedan). Med den fjärde och femte grunden invänder Republiken Grekland mot tribunalens bedömning rörande schablonkorrigeringen på 5 procent för det kompletterande arealstödet (denna fråga behandlas i avsnitt C nedan). Genom den sjätte grunden invänder Republiken Grekland slutligen mot tribunalens bedömning rörande schablonkorrigeringen på 5 procent inom området för landsbygdsutveckling, i den mån som denna inte ogiltigförklarades av tribunalen (denna fråga behandlas i avsnitt D nedan).

A. Huruvida överklagandet kan tas upp till prövning

40. I motsats till vad kommissionen anfört utgör inte vad Republiken Grekland gjort gällande endast en upprepning av de anmärkningar som tagits upp mot kommissionens ursprungliga beslut redan i första instans. Trots att grunderna liknar de ursprungliga grunder för talan som togs upp mot kommissionens beslut och de utförliga hänvisningarna till skrivelserna i första instans, utvecklar Republiken Grekland tvärtom med hänvisning till konkreta, delvis ordagrant återgivna avsnitt i domen, en självständig rättslig kritik av tribunalens argumentation.

41. Följaktligen kan talan tas upp till prövning.

B. Grunder som rör tribunalens bedömning avseende den finansiella korrigeringen på 10 procent av betalningarna till jordbrukare som endast deklarerat betesmark

42. Republiken Grekland har åberopat tre grunder till stöd för sin anmärkning mot schablonkorrigeringen på 10 procent avseende betalningarna till jordbrukare som endast deklarerat betesmark.²⁶

²⁶ Punkterna 23–106 i den överklagade domen.

43. Den första och andra grunden gäller frågan huruvida de deklarerade arealerna var stödberättigande enligt artikel 2 första stycket led 2 i förordning (EG) nr 796/2004 där begreppet ”permanent betesmark” definieras (denna fråga behandlas i avsnitt 1 och 2 nedan). Genom den tredje grunden invänder Republiken Grekland mot tribunalens bedömning att schablonkorrigeringen på 10 procent hade kunnat fastställas redan på grund av bristerna i det integrerade administrations- och kontrollsystemet (denna fråga behandlas i avsnitt 3 nedan).

1. Den första grunden

44. Genom den första grunden har Republiken Grekland för det första gjort gällande att artikel 2 första stycket led 2 i förordning (EG) nr 796/2004 har åsidosatts på grund av en felaktig rättstillämpning vid tolkningen av begreppet ”permanent betesmark” (denna fråga behandlas i avsnitt a) nedan). För det andra har Republiken Grekland gjort gällande att kommissionens motivering i punkt 66 i den överklagade domen är otillräcklig och behäftad med rättsliga fel (denna fråga behandlas i avsnitt b) nedan). För det tredje har Republiken Grekland gjort gällande att tribunalen inte lämnade en tillräcklig förklaring av de kriterier som är avgörande för tolkningen av begreppet ”permanent betesmark” (denna fråga behandlas i avsnitt c) nedan).

a) Den första grundens första del

45. Republiken Grekland har gjort gällande att tribunalen i den överklagade domen gjorde en felaktig tolkning av begreppet ”permanent betesmark” med avseende på de vegetationstyper som omfattas.

46. Enligt tribunalen avsåg det kriterium beträffande stöd till betesmark vilket valdes i förordning (EG) nr 796/2004 den typ av vegetation som fanns på den aktuella arealen. Kriteriet valdes för att försäkra sig om att stöd inte betalades ut för arealer som inte användes till jordbruksverksamhet. Den omständigheten att andra växter än örtartade växter dominerar utgjorde nämligen en indikation på att jordbruksverksamheten hade övergetts på de aktuella arealerna. Inskränkningen av definitionen av permanent betesmark till att enbart omfatta arealer täckta av gräs och örtartat foder syftade således till att förhindra risken för att arealer som inte användes till jordbruksverksamhet skulle berättiga till stöd.²⁷

47. Enligt tribunalens analys²⁸ förutsätter klassificeringen av en areal som permanent betesmark enligt förordning (EG) nr 1782/2003 och (EG) nr 796/2004 att det är fråga om ”arealer på vilka det bedrevs jordbruksproduktion”²⁹, vilket innebär att ”endast gräs och örtartat foder i princip”³⁰ omfattas, medan däremot ”skogar och skiften täckta med vedartade växter i princip”³¹ inte omfattas. Endast ”en marginell förekomst av vedartade växter” kunde tolereras, ”under förutsättning att [det] inte äventyrade utvecklingen av örtartade foderresurser och därigenom ett effektivt utnyttjande av skiften som betesmark”.³²

27 Punkt 35 i den överklagade domen.

28 Punkterna 24–67 i den överklagade domen.

29 Punkt 29 i den överklagade domen.

30 Punkt 34 i den överklagade domen.

31 Punkt 36 i den överklagade domen.

32 Punkterna 35 och 51 i den överklagade domen.

48. Detaljer, i synnerhet vilken konkret mängd av samexistens av örtartade och vedartade växter som kan tolereras, utreds inte närmare. Tribunalen hänvisar visserligen i detta sammanhang till en handbok som är avsedd att ge medlemsstaterna riktlinjer om hur man på bästa sätt iakttar de gällande lagbestämmelserna om den gemensamma jordbrukspolitiken³³ som publicerades av Gemensamma forskningscentrumet vid kommissionen 2008,³⁴ men underlåter att närmare ange vilken betydelse som den tillmäter denna handbok.³⁵

49. Republiken Grekland anser med stöd av Konungariket Spanien att begreppet ”permanent betesmark” ska ges en extensiv tolkning som även omfattar så kallad betesmark av medelhavstyp, vars vegetation även (eller endast) består av busksnår och vedartade växter.

50. Enligt unionsdomstolarnas fasta praxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara dess lydelse beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår i.³⁶

51. Tolkningen baseras i förevarande fall på det arealbaserade stödsystemet så som det var utformat för ansökningsåret 2008 enligt de då gällande förordningarna (EG) nr 1782/2003 och (EG) nr 796/2004.

52. Republiken Grekland hänvisar dessutom till artikel 4.1 h i förordning (EU) nr 1307/2013 som innehåller en extensiv definition av begreppet ”permanent gräsmark”. Enligt denna definition avses med ”permanent gräsmark” även mark där det finns andra arter som kan betas, såsom buskar och/eller träd, under förutsättning att den övervägande andelen utgörs av gräs och annat örtartat foder, eller mark som kan betas, där enligt etablerade lokala sedvänjor gräs och annat örtartat foder traditionellt inte utgör den dominerande växtligheten på betesmarken.³⁷

53. Som alla parter korrekt har påpekat är det inte möjligt att tillämpa denna bestämmelse direkt, eftersom den trätt i kraft först efter den tidsperiod som är relevant för förevarande mål och det inte finns någon föreskrift om retroaktiv verkan. I motsats till vad Republiken Grekland har anfört kan bestämmelsen endast användas i begränsad utsträckning även inom ramen för tolkningen. Senare bestämmelser innehåller i sig själva inte någon bindande utsaga om det normativa innehållet i den tidigare bestämmelsen, eftersom förändringar i lydelsen inte endast är klagöranden, utan även kan vara materiella förändringar av rättsläget.³⁸ Likväl ska det i förevarande fall konstateras att definitionen av permanent betesmark i förordning (EU) nr 1307/2013 i vart fall inte utgör hinder för en extensiv tolkning av detta begrepp i förordning (EG) nr 1782/2003.

54. Utgångspunkten för tolkningen är således artikel 2 första stycket led 2 i förordning (EG) nr 796/2004 i den lydelse som gällde vid den för förevarande förfarande relevanta tidpunkten.³⁹ I denna bestämmelse definieras permanent betesmark som ” areal som utnyttjas till att odla gräs och annat örtartat foder naturligt (självsådd) eller genom odling (insådd) och som under fem år eller mer

33 Nedan kallad rekommendationer enligt WikiCAP.

34 Tillgänglig via <http://ies-webarchive-ext.jrc.it/mars/mars/Bulletins-Publications/Art-30-guidelines-version-of-22-05-2008-for-the-2008-campaign.html>.

35 Punkterna 37–39 i den överklagade domen.

36 Dom av den 14 juni 2012, Banco Español de Crédito (C-618/10, EU:C:2012:349, punkt 61), dom av den 14 januari 2016, Vodafone (C-395/14, EU:C:2016:9, punkt 40) och dom av den 25 januari 2018, kommissionen/Tjeckiska republiken (C-314/16, EU:C:2018:42, punkt 47).

37 Se punkt 17 ovan.

38 Inget annat framgår heller av domen av den 6 november 2014, Grekland/kommissionen (T-632/11, EU:T:2014:934, punkterna 90–99) som Republiken Grekland har anfört. Även i detta mål sker tolkningen som är relevant för avgörandet endast med hjälp av de i tiden tillämpliga bestämmelserna, medan hänvisningen till de efterföljande regleringarna endast fungerar som en illustration.

39 Se punkt 5 och fotnot 9 samt punkt 12 och fotnot 14 ovan.

inte ingår i växtföljden ...”. "[G]räs och annat örtartat foder" är enligt artikel 2 första stycket led 2a i förordning (EG) nr 796/2004 "örtartade växter som är vanliga i naturliga betesmarker eller brukar ingå i fröblandningar för betes- eller ängsmark i medlemsstaten, oavsett om sådana marker används för bete".⁴⁰

55. Detta leder till tre slutsatser: För det första är vegetationstypen "örtartade växter" en förutsättning för klassificering som permanent betesmark enligt artikel 2 första stycket led 2 och 2a i förordning (EG) nr 796/2004.⁴¹ För det andra saknar denna vegetations härkomst betydelse. Artikel 2 första stycket led 2 i förordning (EG) nr 796/2004 anger uttryckligen både insådd och självsådd. Härav följer, för det tredje, att formuleringen "utnyttjas till att odla gräs och annat örtartat foder" inte ska förstås i den traditionella betydelsen av ordet "odla" som plantering och aktiv markbearbetning med syftet att framställa jordbruksprodukter. Den kan på sin höjd förstås som en hänvisning till utnyttjande för jordbruksändamål av de berörda arealerna.

56. Det följer således av lydelsen av artikel 2 första stycket led 2 i förordning (EG) nr 796/2004 att det endast är jordbruksmark uteslutande täckt med örtartade växter som utan tvekan omfattas av bestämmelsen. Lydelsen är dock oklar avseende blandade arealer: det kan således ifrågasättas huruvida det uttryckliga omnämmandet av "gräs och annat örtartat foder" är avsett att kategoriskt utesluta förekomsten eller jordbruksanvändningen av andra vegetationstyper.

57. En strikt tolkning enligt vilken blandade arealer och arealer som endast är bevuxna med vedartade växter inte omfattas av begreppet permanent betesmark ska dock avvisas.

58. För det första anges i skäl 1 i förordning (EG) nr 239/2005 att en viss flexibilitet ska medges i samband med definitionen av "permanent betesmark" och "gräs och annat örtartat foder" för att medlemsstaterna ska kunna ta hänsyn till lokala förhållanden för jordbruket.⁴² Av detta kan man dra slutsatsen att definitionen av "permanent betesmark" i artikel 2 första stycket led 2 i förordning (EG) nr 796/2004 i dess lydelse enligt förordning (EG) nr 239/2005, i synnerhet med avseende på vegetationen, inte ska ges en för snäv tolkning. Såsom både Republiken Grekland och Republiken Spanien anförde vid den muntliga förhandlingen är faktorer som påverkar de agronomiska förhållandena framför allt miljöförhållanden som geografi och klimat, liksom jordbrukstraditioner.

59. För det andra ska det beaktas att förordning (EG) nr 796/2004 med definitionen av "permanent betesmark" syftar till att genomföra förordning (EG) nr 1782/2003 som bland annat reglerar gårdsstödet, inom ramen för vilket permanent betesmark är en stödberättigande areal⁴³. En genomförandeförordning ska om möjligt tolkas i enlighet med bestämmelserna i grundförordningen⁴⁴.

⁴⁰ Se punkt 12 ovan.

⁴¹ Eftersom leden 2 och 2a i artikel 2 första stycket i förordning (EG) nr 796/2004 uttryckligen omnämner förekomsten av "gräs och annat örtartat foder" kan man anta att det finns ett sådant krav på örtartade växter, trots att det stora flertalet av språkversionerna använder vegetationsneutrala begrepp för beteckningen av den aktuella arealen, vilka närmast motsvarar det som på tyska benämns "Dauerweide(n)". Jämför å ena sidan den tyska ("Dauergrünland"), den nederländska ("blijvend grasland"), den danska ("permanente græsarealer") och den polska ("trwałe użytki zielone") språkversionen, och å andra sidan den franska ("pâturages permanents"), den engelska ("permanent pasture"), den italienska ("pascolo permanente"), den spanska ("pastos permanentes"), den portugisiska ("pastagens permanentes"), den estniska ("püsikarjamaa"), den finska ("pysyvä laidun"), den grekiska ("μόνιμος βοσκότοπος"), den ungerska ("állandó legelő") eller den bulgariska ("постоянни пасбища") språkversionen. Se, i detta avseende, även punkt 60 och fotnoterna 46 och 47 nedan.

⁴² Se punkt 13 ovan.

⁴³ Se punkt 10 ovan.

⁴⁴ Se dom av den 10 mars 1971, Deutsche Tradax (38/70, EU:C:1971:24, punkt 10), dom av den 19 juli 2012, Pie Optiek (C-376/11, EU:C:2012:502, punkt 34), och dom av den 26 juli 2017, Tjeckiska republiken/kommissionen (C-696/15 P, EU:C:2017:595, punkt 33).

60. I förordning (EG) nr 1782/2003 finns ingen förutsättning om en särskild vegetationstyp för permanent betesmark. I artikel 44.2 i nämnda förordning undantas endast arealer beväxta med "permanenta grödor" och sådana som är "skogbeväxta".⁴⁵ Många språkversioner av denna bestämmelse ligger visserligen nära vegetation bestående av "örtartade växter",⁴⁶ men det övervägande antalet av alla språkversioner använder dock vegetationsneutrala begrepp, vilka närmast motsvarar det som på tyska benämns "Dauerweide(n)".⁴⁷

61. Dessutom omfattas permanent betesmark enligt artikel 44.2 i förordning (EG) nr 1782/2003 jämförd med artikel 2 a i förordning (EG) nr 795/2004 av begreppet "jordbruksareal". Enligt artikel 2 a i sistnämnda förordning definieras begreppet "jordbruksareal" som "den totala areal som upptas av åkermark, permanent betesmark och permanenta grödor".⁴⁸

62. En avgörande egenskap hos alla stödberättigande jordbruksarealer är att de används för jordbruksverksamhet i den mening som avses i artikel 2.1 c i förordning (EG) nr 1782/2003.⁴⁹ Detta följer å ena sidan från avgränsningen mot nedlagd jordbruksmark som anges i skäl 3 i nämnda förordning, å andra sidan av funktionen hos gårdsstödet som kommer till uttryck i skäl 21 och 24, nämligen att stabilisera inkomsterna från jordbruk, för att upprätthålla en rimlig levnadsstandard bland jordbruksbefolkningen.⁵⁰ Enligt motiveringen till kommissionens förslag till förordning (EG) nr 1782/2003 ska emellertid endast aktiva jordbrukare "som aktivt producerar eller håller marken i god jordbrukshävd, och på så sätt har kvar sambandet med jorden" erhålla stöd.⁵¹

63. Av ovanstående överväganden följer för definitionen av permanent betesmark att vegetationstypen är ett underordnat kriterium i förhållande till arealens användning. Det relevanta kriteriet är alltså den faktiska användningen av arealen för sådan jordbruksverksamhet som är typisk för permanent betesmark.⁵² Det kan enligt artikel 2.1 c i förordning (EG) nr 1782/2003 exempelvis vara djurhållning, vilket Republiken Grekland och Konungariket Spanien har anfört.

64. Följaktligen kan förekomsten av vedartade växter inte utgöra hinder för att klassificera en areal som permanent betesmark, om det inte medför en negativ påverkan på ett *effektivt* utövande av jordbruksverksamheten. Detta kan till exempel vara fallet om de vedartade växterna har en underordnad roll i förhållande till de örtartade växterna. Dessutom kan det effektiva utövandet av jordbruksverksamhet till och med främjas av att det förekommer vedartade växter. Effektivitet ska nämligen alltid förstås i samband med de förutnämnda⁵³ agronomiska förhållandena. Följaktligen måste även blandarealer som domineras av vedartade växter och arealer som endast är beväxta med vedartade växter i vart fall omfattas av begreppet permanent betesmark om det på grund av de rådande agronomiska förhållandena inte kan förväntas att vegetationen domineras av örtartade växter, och dessa arealer således måste användas för verksamheter som är typiska för permanent betesmark.

45 Se återigen punkt 10 ovan.

46 Se exempelvis den tyska ("Dauergrünland"), den nederländska ("blijvend grasland") eller den danska ("permanente græsarealer") språkversionen.

47 Se exempelvis den franska ("pâturages permanents"), den engelska ("permanent pasture"), den italienska ("pascolo permanente"), den spanska ("pastos permanentes"), den portugisiska ("pastagens permanentes"), den estniska ("püsikarjamaa"), den finska ("pysyväen laitumen"), den polska ("trwałe pastwiska"), den grekiska ("μόνιμος βοσκοτόπος"), den ungerska ("állandó legelőböl") eller den bulgariska ("постоянни пасища") språkversionen.

48 Se punkt 11 ovan.

49 Se punkt 8 ovan.

50 Se punkt 7 ovan.

51 KOM(2003) 23 slutlig, s. 4.

52 Se även, för ett liknande resonemang, dom av den 14 oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, punkt 37), dom av den 2 oktober 2014, Grund (C-47/13, EU:C:2014:2248, punkt 35), dom av den 2 juli 2015, Wree (C-422/13, EU:C:2015:438, punkt 36) och dom av den 9 juni 2016, Planes Bresco (C-333/15 och C-334/15, EU:C:2016:426, punkt 35).

53 Se punkt 58 ovan.

65. Denna extensiva tolkning av begreppet ”permanent betesmark”, som utöver arealer som endast är bevuxna med örtartade växter även omfattar blandade arealer och arealer som endast är bevuxna med vedartade växter, i den utsträckning som dessa används effektivt för jordbruk, motsvarar även målen med förordning (EG) nr 1782/2003, nämligen stabilisering av inkomster från jordbruk, utveckling av landsbygdens livskraft och miljöskydd.

66. Målsättningen att stabilisera jordbruksinkomster⁵⁴ gäller enligt systemet i förordning (EG) nr 1782/2003 utan åtskillnad för hela unionens jordbruksbefolkning. Följaktligen får en jordbrukares regionala härkomst inte – ens indirekt – påverka tillgången till gårdsstöd enligt nämnda förordning. Detta skulle emellertid bli följderna om en viss vegetationstyp vars förekomst i hög grad är beroende av klimat skulle vara avgörande för huruvida en jordbruksareal är stödberättigande. Det kan således inte godtas att aktiva jordbrukare som effektivt utnyttjar de arealer som står till deras förfogande under rådande agronomiska förutsättningar endast på grund av att en annorlunda vegetationen som är beroende av klimatet, i mindre utsträckning skulle komma i åtnjutande av inkomststabilisering genom gårdsstödet än andra jordbrukare i andra medlemstater i unionen.

67. Dessutom är inkomststabiliseringen enligt skäl 21 i förordning (EG) nr 1782/2003 nära förknippad med målet att bibehålla landsbygdsområden.⁵⁵ I detta avseende hade kommissionen vid reformen av GAP 2003 även för ögonen att ge riktat stöd till traditionella jordbruk och jordbruk med högt naturvärde, för att bryta trenden mot ökad specialisering från blandat jordbruk till djurhållning eller spannmålsodling.⁵⁶ Mot denna bakgrund framstår just blandade arealer och arealer som endast är bevuxna med vedartade växter som är föremål för traditionella jordbruksformer som särskilt viktiga att stödja.

68. Dessutom hör miljöskydd inte bara till de allmänna målen med den gemensamma jordbrukspolitiken,⁵⁷ utan även till de konkreta målen med gårdsstödet enligt förordning (EG) nr 1782/2003.⁵⁸ I detta avseende tillmäts stödet av permanent betesmark en särskild betydelse enligt skäl 3 och 4 i nämnda förordning, eftersom det skapar ekonomiska incitament för att förhindra ekologiska scenarion som inte är önskvärda, nämligen nedläggning av jordbruksmark och omställning av fler arealer till åkermark. Det skulle emellertid undergräva effektiviteten hos denna mekanism om definitionen av permanent betesmark i artikel 2 första stycket led 2 i förordning (EG) nr 796/2004 skulle ges en alltför restriktiv tolkning med hänsyn till vegetationen. Och även om det saknas anledning att frukta nedläggning eller omställning av arealer framstår det av miljöskyddshänsyn som nödvändigt att anta en extensiv tolkning. Annars skulle det nämligen ge incitament att avlägsna avvikande vegetationsstrukturer utan hänsyn till deras ekologiska nytta, även om dessa inte har någon negativ påverkan på jordbruksverksamheten på de berörda arealerna.

69. En extensiv tolkning av begreppet permanent betesmark med stöd av målsättningarna med förordning (EG) nr 1782/2003 som har en relevant anknytning till effektiv jordbruksanvändning, innebär dock inte att vegetationskriteriet enligt artikel 2 första stycket led 2 i förordning (EG) nr 796/2004 blir obsolet. Tvärtom ger detta kriterium upphov till en legal presumtion i det avseendet att en areal som används för jordbruk vars vegetation endast består av örtartade växter utan vidare kan kategoriseras som permanent betesmark i den mening som avses i artikel 2 första stycket led 2 i

54 Se punkt 62 ovan.

55 Se punkt 7 ovan.

56 Se meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, Halvtidsöversyn av den gemensamma jordbrukspolitiken av den 10 juli 2002, KOM(2002) 394 slutlig, s. 8, 12 och 13.

57 Dom av den 16 juli 2009, Horvath (C-428/07, EU:C:2009:458, punkt 29).

58 Se KOM(2002) 394 slutlig, s. 9, 13, 21, KOM(2003) 23 slutlig, s. 10, dom av den 14 oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, punkt 39 med hänvisning till skäl 3, 21 och 24 i förordning (EG) nr 1782/2003).

förordning (EG) nr 796/2004. Däremot måste det för blandade arealer och arealer som endast är bevuxna med vedartade växter ske en omfattande prövning, inom ramen för vilken det är nödvändigt att förebbringa bevisning till stöd för effektiv användning och, i förekommande fall, förekomsten av ett traditionellt jordbruk.

70. Dessutom understryker artikel 8.1 och artikel 30.2 i förordning (EG) nr 796/2004⁵⁹ att effektiv jordbruksanvändning och traditionella driftsformer är viktigare för om en areal är stödberättigande än landskapselementen. Således gäller skiften som har ett trädbestånd eller andra landskapselement, särskilt häckar, diken och murar, ändå som jordbrukskiften, i den mån som jordbruksverksamheten inte påverkas eller dessa landskapselement utgör en del av de lokala jordbrukstraditionerna.⁶⁰

71. Däremot är artikel 132.3 andra stycket i förordning (EG) nr 1782/2003 (om extensifieringsstöd) som Konungariket Spanien hänvisar till inte direkt relevant för tolkningen av begreppet permanent betesmark. Extensifieringsstöd är en del av en stödreglering utanför de arealrelaterade stödssystemen som syftar till att minska intensiv djuruppfödning, vilken var tillämplig redan innan införandet av gårdsstöd. Begreppet betesmark som används i detta sammanhang avser inte en stödberättigande areal, utan fungerar endast som en siffermässig referens för beräkningen av djurtäthet, det vill säga antal djurenheter per hektar. Även om det, med hänsyn till omständigheten att begreppet permanent betesmark används i synnerhet för djurhållning, är väntat med en viss tillnärmning av begreppen, ska begreppet permanent betesmark emellertid endast definieras inom dess specifika kontext.

72. Att inkludera blandade arealer och arealer som endast är bevuxna med vedartade växter i definitionen av permanent betesmark enligt artikel 2 första stycket led 2 i förordning (EG) nr 796/2004 innebär i slutändan inte en ökad risk för missbruk. Således föreskriver skäl 21 och artikel 29 i förordning (EG) nr 1782/2003 visserligen att inga stödutbetalningar ska göras till jordbrukare som på ett konstlat sätt har skapat de förutsättningar som krävs för att få sådant stöd i syfte att erhålla en förmån i strid med målen för stödsystemet.⁶¹ Blandade arealer och arealer som endast är bevuxna med vedartade växter, som i bästa fall används pro forma, det vill säga utan avsikt att utnyttja arealernas jordbrukspotential utan endast i syfte att erhålla stöd, erhåller dock inte heller enligt den extensiva definitionen av permanent betesmark något stöd, eftersom en förutsättning för detta är att arealerna används för jordbruksverksamhet.

73. Slutligen har därigenom den extensiva tolkningen av begreppet permanent betesmark i de under ansökningsåret 2008 gällande förordningarna (EG) nr 1782/2003 och nr 796/2004, vilken baseras på effektiv användning av en areal för en jordbruksverksamhet som är typisk för permanent betesmark, i stor utsträckning närmat sig definitionen av permanent betesmark i artikel 4.1 h i den senare förordningen (EU) nr 1307/2013. Denna omfattar utöver rena gräsarealer uttryckligen även arealer där andra arter får ingå, som kan betas enligt etablerade lokala sedvänjor.⁶² Härav följer att – även om förordning (EU) nr 1307/2013 ensamt i princip inte tillåter några tvingande slutsatser om tolkningen av förordning (EG) nr 796/2004⁶³ – begreppet permanent betesmark enligt artikel 2 första stycket led 2 i förordning (EG) nr 796/2004 i vart fall inte ska ges en mer extensiv tolkning än den i artikel 4.1 h i förordning (EU) nr 1307/2013.

59 Se punkterna 14 och 15 ovan.

60 Se, för en förklaring i detta avseende, rekommendationerna enligt WikiCAP 2008 (<http://ies-webarchive-ext.jrc.it/mars/mars/Bulletins-Publications/Art-30-guidelines-version-of-22-05-2008-for-the-2008-campaign.html>) liksom rekommendationerna enligt WikiCAP 2009 (<http://ies-webarchive-ext.jrc.it/mars/mars/Bulletins-Publications/Art30-guidelines-for-the-2009-campaign.html>).

61 Se punkterna 7 och 9 ovan.

62 Se punkterna 17 och 52 ovan.

63 Se punkt 53 ovan.

74. I detta avseende tillåter förordning (EU) nr 1307/2013 att vid beräkningen av gårdsstödet ta hänsyn till att arealer som endast är bevuxna med örtartade växter i jämförelse med blandade arealer och arealer som endast är bevuxna med vedartade växter i typfallet medför andra underhållskostnader. Artikel 32.5 i förordning (EU) nr 1307/2013 innehåller nämligen en fakultativ bestämmelse som innebär att medlemsstaterna får tillämpa en nedsättningskoefficient. Detta liknar ett pro rata-system, i likhet med 2012 års grekiska handlingsplan⁶⁴ med avseende på de nya regleringarna som infördes genom förordning (EU) nr 1307/2013, vilken omnämns i den överklagade domen.⁶⁵ Vid tillämpning av ett sådant system minskas det totala antalet hektar av den permanenta betesmarken procentuellt i förhållande till det befintliga beståndet av vedartade växter vid beräkningen av gårdsstödet som ska betalas ut.

75. Om begreppet permanent betesmark i artikel 2 första stycket led 2 i förordning (EG) nr 796/2004 förstås som en areal som effektivt används för sådan jordbruksverksamhet som är typisk för permanent betesmark, utgör det således inte ett hinder för tillämpningen av ett sådant pro rata-system. Detta gör det möjligt att proportionerligt ta hänsyn till mängden örtartade växter på arealerna permanent betesmark vid beräkningen av stödet.

76. Härigenom ifrågasätts emellertid inte den grundläggande klassificeringen av den berörda arealen som permanent betesmark. I motsats till kommissionens uppfattning ska nämligen, vilket Konungariket Spanien korrekt påpekade vid den muntliga förhandlingen, frågan huruvida en permanent betesmark är stödberättigande behandlas innan frågan huruvida stödet för denna areal kan minskas procentuellt med tillämpning av ett pro rata-system på grund av förekomsten av vedartade växter.

77. I den överklagade domen har tribunalen visserligen fastställt att faktisk, effektiv användning av en areal för en jordbruksverksamhet utgör en grundläggande förutsättning för att denna areal ska vara stödberättigande enligt förordning (EG) nr 1782/2003.⁶⁶ I slutändan har tribunalen dock bekräftat den bedömning som kommissionen gjort i det omtvistade genomförandebeslutet och således tillmätt det indicium som örtartad vegetation utgör som relevant villkor för att klassificera en yta som permanent betesmark alltför stor betydelse.⁶⁷ Överklagandet ska således bifallas såvitt avser den första grundens första del.

b) Den första grundens andra del

78. Genom den första grundens andra del invänder Republiken Grekland mot tribunalens konstaterande i punkt 66 i den överklagade domen, enligt vilken de omtvistade arealerna inte har varit stödberättigande, oavsett definitionen av begreppet permanent betesmark. Tribunalen underlät – i likhet med kommissionen i genomförandebeslutet – att i tillräcklig utsträckning beakta att endast en mindre andel av de deklarerade arealerna användes för att aktivera betalningsanspråk inom ramen för gårdsstödet.⁶⁸

79. Med denna invändning syftar Republiken Grekland på den så kallade bufferteffekten. Denna följer av att många jordbrukare äger mer mark än rättigheter, så att endast en del av de permanenta betesmarker som deklarerats kan vara grundval för utbetalning av gårdsstöd. Härigenom minskas den förlustrisk för jordbruksfonderna som föreligger när arealer som inte uppfyller de angivna kriterierna

64 Se i synnerhet punkterna 58, 61 och 64 i den överklagade domen.

65 Kommissionen har vid den muntliga förhandlingen på fråga uppgett att den handlingsplan som upprättades i slutet av 2012 syftade till att i etapper förbättra problemen som visat sig i kontrollsystemet. Handlingsplanen började dock tillämpas först parallellt med reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken genom förordning (EG) nr 1307/2013.

66 Se punkt 29 i den överklagade domen.

67 Se punkterna 46 och 47 ovan.

68 Se om gårdsstöd punkt 10 ovan.

används för att aktivera betalningsanspråk. Man utgår nämligen från att det finns arealer som uppfyller dessa kriterier men som ännu inte deklarerats. Bufferteffekten är alltså en viktig faktor vid beräkningen av korrigeringen som fastställs enligt omfattningen av bristerna i kontrollsystemet och den förlustrisk som följer därav för jordbruksfonderna.

80. Tribunalen prövar dock inte beräkningen av korrigeringen i punkt 66 i den överklagade domen, utan förtydligar endast att de omtvistade arealerna inte var stödberättigande oberoende av tolkningen av permanent betesmark. Såsom framgår av punkt 40, och som kommissionen bekräftade vid den muntliga förhandlingen, är de omtvistade arealerna nämligen varken rena betesmarker eller blandade arealer eller arealer som endast är bevuxna med vedartade växter, utan – i den mån de var möjliga att lokalisera – sandigt strandområde, skog eller liknande.

81. Invändningen ska således ogillas.

c) Den första grundens tredje del

82. Genom den första grundens tredje del har Republiken Grekland gjort gällande att det finns brister i motiveringen: Tribunalens konstateranden i punkterna 20–22 i den överklagade domen ger inte en tillräcklig förklaring av de kriterier som är avgörande för bedömningen av den första grunden. Konstaterandena innehåller inga angivelser med avseende på den första grundens juridiska kärnproblem, nämligen tolkningen av begreppet permanent betesmark enligt artikel 2 första stycket led 2 i förordning (EG) nr 796/2004.

83. Denna invändning är baserad på en bristande förståelse av punkterna 20–22 i den överklagade domen. Konstaterandena i dessa punkter syftar nämligen inte till att klargöra den rättsliga måttstocken som ska tillämpas för den första grunden. De föregår i stället den rättsliga bedömningen av alla grunder och förklarar de för hela domen relevanta principerna i rättspraxis rörande den bevisbörda som åligger kommissionen, i den mån som kommissionen vägrar utbetalning från jordbruksfonderna på grund av åsidosättande av unionsrätten. De normer som enligt tribunalen är relevanta för tolkningen av begreppet permanent betesmark anges däremot i punkterna 27–32 i den överklagade domen. Detta utgör inte någon felaktig rättstillämpning.

84. Överklagandet ska följaktligen ogillas såvitt avser den första grundens tredje del.

2. Den andra grunden

85. Genom den andra grunden har Republiken Grekland först och främst gjort gällande att det skett ett åsidosättande av artikel 296 FEUF, enligt vilken unionens rättsakter ska motiveras, eftersom tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den underkände anmärkningen om att det omtvistade genomförandebeslutet inte var tillräckligt motiverat (denna fråga behandlas i avsnitt a) nedan). Republiken Grekland har vidare gjort gällande att även den överklagade domen är otillräckligt motiverad, eftersom tribunalen inte i tillräcklig utsträckning motiverade domen, i enlighet med kraven i artikel 36 jämförd med artikel 53.1 i domstolens stadga samt artikel 117 i tribunalens rättegångsregler (denna fråga behandlas i avsnitt b) nedan).

a) Den andra grundens första del

86. Genom den andra grundens första del har Republiken Grekland gjort gällande att tribunalen åsidosatte artikel 296 FEUF i punkterna 68–76 i den överklagade domen. Tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den underkände resonemanget om att inte alla Republiken Greklands argument avseende tolkningen av begreppet ”permanent betesmark” måste beaktas av kommissionen i motiveringen av det omtvistade genomförandebeslutet.

87. I det avseendet anförde tribunalen med hänvisning till relevant rättspraxis⁶⁹ att motiveringen av ett beslut att vägra låta jordbruksfonderna stå för en del av utgifterna ska anses vara tillräcklig, om det framgår av skriftväxlingen i förfarandet för avslut av fondernas räkenskaper och av den sammanfattande rapporten att den stat till vilken beslutet är riktat har varit nära delaktig i förfarandet och således kände till skälen till beslutet. Detta motiveras av att förfarandet för avslut av fondernas räkenskaper föreskriver ett omfattande deltagande av medlemsstaterna. Enligt tribunalens konstateranden i punkterna 72–74 i den överklagade domen, vilka Republiken Grekland inte har bestridit, har frågan rörande tolkningen av begreppet ”permanent betesmark” prövats inom ramen för förfarandet för avslut av fondernas räkenskaper. Tribunalen gjorde alltså inte en felaktig rättstillämpning när den underkände Republiken Greklands påstående att kommissionens beslut var otillräckligt motiverat.

88. Överklagandet ska således ogillas såvitt avser den andra grundens första del.

b) Den andra grundens andra del

89. Även invändningen i den andra grundens andra del, nämligen att den överklagade domen i sig inte i tillräcklig utsträckning innehåller en bedömning av Republiken Greklands argumentation rörande tolkningen av begreppet ”permanent betesmark” ska underkännas.

90. Tribunalen gjorde nämligen en utförlig prövning av tolkningen av begreppet ”permanent betesmark”, och den tog därvid hänsyn till de argument som Republiken Grekland framfört.⁷⁰ I detta sammanhang prövade tribunalen i synnerhet även de argument som Republiken Grekland framfört till utveckling av den andra grunden rörande betydelsen det har för medelhavsländer att betesmark av medelhavstyp är stödberättigande, liksom de nya bestämmelserna som antogs genom förordning (EU) nr 1307/2013.

3. Den tredje grunden

91. Genom den tredje grunden har Republiken Grekland gjort gällande att tribunalen gjorde fel när den i punkterna 88–103 i den överklagade domen fann att – oberoende av definitionen av begreppet ”permanent gräsmark” – korrigeringen på 10 procent av stödet för jordbrukare som endast hade deklarerat betesmark var proportionerlig. I detta sammanhang har Republiken Grekland i huvudsak gjort gällande att tribunalen kompletterade motiveringen av det omtvistade genomförandebeslutet på ett otillåtet sätt och att domskälen i den överklagade domen är otillräckliga i det avseendet (denna fråga behandlas i avsnitt a) nedan) samt att den åsidosatte proportionalitetsprincipen (denna fråga behandlas i avsnitt b) nedan).

a) Den tredje grundens första del

92. Republiken Grekland har gjort gällande att punkterna 88–103 i den överklagade domen är behäftade med fel i tre avseenden. För det första kompletterade tribunalen det omtvistade genomförandebeslutet på ett otillåtet sätt genom att anta att avvikelserna i administrations- och kontrollsystemet i sig var tillräckliga för att motivera korrigeringen på 10 procent för jordbrukare som endast hade deklarerat betesmark. Detta beslut baseras nämligen endast på att arealerna som deklarerats som permanent betesmark inte är stödberättigande och således på den felaktiga tolkningen av begreppet permanent betesmark i artikel 2 första stycket led 2 i förordning (EG) nr 796/2004. För

⁶⁹ Punkt 71 i den överklagade domen.

⁷⁰ Se punkterna 24–65, i synnerhet punkterna 43–65 i den överklagade domen.

det andra gjorde tribunalen inte någon bedömning av den omotiverade höjningen av korrigeringen till 10 procent i jämförelse med 5 procent föregående år, eller av förbättringarna som konstaterats vid de traditionella kontrollerna på plats. För det tredje underlät tribunalen att i tillräcklig utsträckning analysera den så kallade bufferteffekten⁷¹ och dess påverkan på korrigeringen.

93. I motsats till vad Republiken Grekland har gjort gällande klargör den sammanfattande rapporten som innehåller motiveringen av det omtvistade genomförandebeslutet emellertid att kommissionen inte har baserat korrigeringen på 10 procent för jordbrukare som endast hade deklarerat betesmark på att vissa arealer inte är stödberättigande, utan på bristerna i kontrollsystemet. Att arealerna inte var stödberättigande anförs endast som ett tecken på att kontrollerna på plats var bristfälliga. Av detta följer att tribunalen inte kompletterade kommissionens beslut på ett sätt som utgjorde felaktig rättstillämpning, när den i den överklagade domen motiverade korrigeringen med de enskilda bristerna i kontrollsystemet.⁷²

94. Dessutom prövade tribunalen uttryckligen betydelsen av de konstaterade förbättringarna av kontrollerna på plats,⁷³ föregående års korrigerings⁷⁴ och bufferteffekten.⁷⁵

95. Mot bakgrund av det nyss anförda anser jag att resultatet av denna bedömning, nämligen att bristerna i kontrollsystemet motiverade den aktuella korrigeringen oberoende av frågan avseende definitionen av ”permanent betesmark”, varken kan anses utgöra en otillåten komplettering av kommissionens motivering eller vara otillräckligt underbyggt i domskälen. Överklagandet ska således ogillas såvitt avser den tredje grundens första del.

b) Den tredje grundens andra del

96. Republiken Grekland anser att bekräftelsen av korrigeringen på 10 procent av stödet för jordbrukare som endast hade deklarerat betesmark i punkterna 88–103 i den överklagade domen innebär ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen. Korrigeringen borde ha varit 5 procent. Korrigeringen på 10 procent har uppkommit eftersom bristerna i kontrollsystemet har bedömts med avseende på alla anmälda arealer utan tillräckligt beaktande av bufferteffekten⁷⁶.

97. Enligt de kriterier som tribunalen tillämpade, vilka har utvecklats i rättspraxis,⁷⁷ fastställs storleken på en schablonkorrigerings på grundval av omfattningen av bristerna i kontrollsystemet och den förlustrisk som följer av detta för jordbruksfonderna på grund av utgifter som inte täcks av unionsrätten. Vid fastställande av korrigeringen ska proportionalitetsprincipen alltid beaktas.

98. I förevarande fall fann tribunalen, i likhet med kommissionen, att genomförandet av kontrollsystemet hade allvarliga brister, med hänsyn till de konstaterade bristerna i LPIS-GIS och kontrollerna på plats vilket typiskt är förenat med en stor risk för förlust för fonden. Enligt tribunalen framgick det av Riktlinjer för utvärdering av budgetkonsekvenserna i samband med granskningen av och beslutet att avsluta räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ⁷⁸ att en korrigerings på 25 procent i princip vore motiverad.⁷⁹ Kommissionen har vid den muntliga förhandlingen i målet om överklagande hänvisat till att den till och med hade övervägt en korrigerings på upp till 50 procent. Vid den senare omräkningen av de omtvistade arealerna i Grekland på grundval av en utökad

71 Se, om bufferteffekten, punkt 79 ovan.

72 Se punkt 31 ovan liksom punkterna 84–96 i den överklagade domen.

73 Punkterna 98–100 i den överklagade domen.

74 Punkt 101 i den överklagade domen.

75 Punkterna 95, 102 och 103 i den överklagade domen.

76 Se punkt 92 ovan.

77 Punkterna 78–83 i den överklagade domen.

78 Dokument VI/5330/97 av den 23 december 1997.

79 Punkterna 82, 95 och 105 i den överklagade domen.

definition registrerades en minskning på i grova drag 50 procent, vilket visade på omfattningen av det ursprungliga problemet vid genomförandet av kontrollsystemet. Denna fråga behandlades också i den överklagade domen.⁸⁰ Den i jämförelse med 25 procent eller 50 procent mycket lägre korrigeringen på 10 procent är enligt den överklagade domen grundad på hänsyn till bufferteffekten.⁸¹

99. Dessa överväganden visar att tribunalen gjorde en ändamålsenlig prövning av proportionalitetsprincipen och de relevanta synsätten och att den inte gjorde någon felaktig rättstillämpning i detta avseende. Härvid ska det för övrigt alltid beaktas att det är fråga om en *schablonmässig* korrigerings. Just detta verkar Republiken Grekland ha missuppfattat, eftersom nämnda stat vill att bristerna i kontrollsystemet endast ska beaktas i den utsträckning som de har påverkat aktiveringen av betalningsanspråk för använda arealer.

100. Dessutom argumenterar Republiken Grekland för att ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen följer av att konstaterandena i punkt 103 i den överklagade domen strider mot domstolens konstateranden i domen *Planes Bresco*⁸². Betydelsen av det citerade avsnittet från domen *Planes Bresco*, i vilket stödberättigande permanenta betesmarker enligt artikel 44.2 i förordning (EG) nr 1782/2003 avgränsas begreppsmässigt från grovfoderareal som ursprungligen användes för beräkning av en jordbrukares betalningsanspråk och som definierades i artikel 43.3 i nämnda förordning, är emellertid inte relevant för bedömningen av korrigeringsproportionalitet.

101. Följaktligen ska överklagandet ogillas även såvitt avser den tredje grundens andra del.

4. Slutsats i denna del

102. Det kan således konstateras att det endast finns fog för den första grundens första del. Tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den i den överklagade domen tolkade begreppet "permanent betesmark" i artikel 2 första stycket led 2 i förordning (EG) nr 796/2004 alltför restriktivt.

103. Denna felaktiga rättstillämpning leder emellertid i förevarande fall inte till att den överklagade domen ska upphävas.⁸³ Tribunalen anförde nämligen uttryckligen att bristerna i kontrollsystemet motiverade den fastställda korrigeringen på 10 procent för jordbrukare som endast hade deklarerat betesmark, oberoende av frågan om definitionen av permanent betesmark.⁸⁴ Tribunalen angav således själv de skäl som låg till grund för domslutet i den överklagade domen, oberoende av tolkningen av begreppet "permanent betesmark". Republiken Grekland har inte med framgång invänt mot detta konstaterande av tribunalen. Av denna anledning kan inte den omständigheten att det finns fog för den första grundens första del leda till att den överklagade domen upphävs.

104. Denna bedömning påverkas för övrigt inte av att det i förevarande fall inte endast har varit fråga om stöd för jordbrukare som endast har deklarerat betesmark, utan att det vid samtliga nedsättningar av stöd som berörs av det omtvistade genomförandebeslutet har varit fråga om stöd som är bundna till de deklarerade jordbruksarealerna.⁸⁵

80 Punkt 102 i den överklagade domen. Hänvisningen där till "den vidare definitionen av 'permanent betesmark', som omfattar vedartad vegetation, tillämpades från och med år 2012" motsäger inte punkt 64 i den överklagade domen, enligt vilken det inte framgår att den förutnämnda handlingsplanen var tillämplig före 2012. Punkt 102 avser nämligen endast den nya registreringen av arealerna för aktualisering av LPIS-GIS, som enligt kommissionens uppgift vid den muntliga förhandlingen redan hade påbörjats direkt efter att handlingsplanen hade utarbetats, för att förbereda dess faktiska genomförande från 2014/2015.

81 Punkterna 95, 102 och 103 i den överklagade domen.

82 Dom av den 9 juni 2016 (C-333/15 och C-334/15, EU:C:2016:426, punkt 39).

83 Att en grund för överklagande saknar verkan eftersom domslutet visar sig vara riktigt på rättsliga grunder som tribunalen själv angett kan domstolen fastställa även efter en materiell prövning av den aktuella grunden för överklagandet, se dom av den 12 november 1996, Ojha/kommissionen (C-294/95 P, EU:C:1996:434, punkt 52).

84 Punkterna 66, 88 och 95 i den överklagade domen.

85 Se punkterna 26 och 27 ovan.

105. För det första anknyter det kompletterande arealstödet nämligen inte till förekomsten av permanent betesmark som stödberättigande yta, utan till arealer som utnyttjas för odling av vissa jordbruksprodukter.⁸⁶ För det andra har Republiken Grekland i överklagandet inte ifrågasatt tribunalens konstateranden avseende nedsättningarna av stödet för arealbaserade åtgärder för landsbygdsutveckling med avseende på de utnyttjade arealernas stödberättigande eller nedsättningarnas proportionalitet, utan endast med avseende på att ansökningsåret 2008/räkenskapsåret 2010 inte beaktades i genomförandebeslut 2013/214.⁸⁷

106. Således kan konstaterandet, inom ramen för prövningen av förevarande mål om överklagande, av tribunalens felaktiga rättstillämpning vid tolkningen av begreppet ”permanent betesmark” inte ha någon betydelse för bedömningen av nedsättningarna avseende det kompletterande arealstödet eller åtgärderna för landsbygdsutveckling.

C. Grunder som rör tribunalens bedömning avseende den finansiella korrigeringen på 5 procent för det kompletterande arealstödet

107. Genom den fjärde och femte grunden har Republiken Grekland invänt mot tribunalens bedömning avseende schablonkorrigeringen på 5 procent för det kompletterande arealstödet⁸⁸.

1. Den fjärde grunden

108. Genom den fjärde grunden har Republiken Grekland gjort gällande att tolkningen och tillämpningen av artikel 31 i förordning (EG) nr 1290/2005⁸⁹ jämförd med artikel 11 i förordning (EG) nr 885/2006⁹⁰ är felaktig eller otillräckligt motiverad. Enligt dessa förordningar krävs att kommissionen diskuterar samtliga resultat av kontroller på vilka den finansiella korrigeringen baseras med den berörda medlemsstaten i ett bilateralt möte.

109. Tribunalen tillmätte inte det bilaterala mötet någon sådan betydelse. Tribunalen erinrade om att det kontradiktoriska förfarandet enligt artikel 11.1 första stycket i förordning (EG) nr 885/2006, vilket leder till ett beslut om avslutande av räkenskaperna, inleds genom ett första skriftligt meddelande som ska ge medlemsstaten fullständig kännedom om kommissionens anmärkningar under vilket medlemsstaten ska ha alla garantier för att få framföra sina synpunkter.⁹¹ Om kommissionen har uppfyllt sin informationsskyldighet kan medlemsstaten inte åberopa att kontrollresultaten inte dessutom har diskuterats vid det bilaterala mötet enligt artikel 11.1 tredje stycket i förordning (EG) nr 885/2006.⁹²

110. Denna tolkning utgör inte en felaktig rättstillämpning.

111. Varken artikel 31 i förordning (EG) nr 1290/2005 eller artikel 11 i förordning (EG) nr 885/2005 innehåller några bestämmelser om innehållet i det bilaterala mötet. Förstnämnda förordning föreskriver endast att resultaten av kommissionens kontroller ska överlämnas till medlemsstaten skriftligen, vilket sistnämnda förordning preciserar så att detta ska ske redan med det första skriftliga meddelandet.

86 Se tribunalens konstateranden i punkt 136 i den överklagade domen liksom artikel 72 och följande artiklar i förordning (EG) nr 1782/2003.

87 Se punkterna 120 och 121 nedan.

88 Punkt 107–137 i den överklagade domen.

89 Rådets förordning (EG) nr 1290/2005 av den 21 juni 2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 209, 2005, s. 1).

90 Kommissionens förordning (EG) nr 885/2006 av den 21 juni 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1290/2005 när det gäller godkännande av utbetalningsställen och andra organ och avslutande av räkenskaperna för EGFJ och EJFLU (EUT L 171, 2006, s. 90).

91 Punkterna 113–116 i den överklagade domen.

92 Punkt 120 i den överklagade domen.

112. Det bilaterala mötet syftar då inte längre i första hand till att informera medlemsstaten, utan ska redan i detta tidiga stadium i förfarandet på grundval av det informationsutbyte som skett tidigare möjliggöra det samtycke som krävs enligt artikel 31.3 i förordning (EG) nr 1290/2005 om den rättsliga bedömningen av överträdelser och om de åtgärder som ska vidtas.

113. Dessutom tillämpade tribunalen sin uppfattning om innehållet i de processrättsliga skyddsreglerna enligt artikel 31 i förordning (EG) nr 1290/2005 jämförd med artikel 11 i förordning (EG) nr 885/2006 på ett logiskt och begripligt sätt på de faktiska omständigheterna i fallet.⁹³

114. För övrigt är tribunalens konstateranden tillräckligt detaljerade och lätta att förstå. Därför finns det inte heller skäl att godta Republiken Grekland kritik att tribunalens motivering med avseende på de nämnda processuella skyddsreglerna är bristfällig och motsägelsefull.

115. Följaktligen ska överklagandet ogillas såvitt avser den fjärde grunden i dess helhet.

2. Den femte grunden

116. Inom ramen för den femte grunden har Republiken Grekland gjort gällande att fastställandet av korrigeringen på 5 procent med avseende på det kompletterande arealstödet var otillräckligt motiverat liksom att tribunalen gjort en otillåten komplettering av motiveringen av det omtvistade genomförandebeslutet i punkterna 126–128 och 132–133 i den överklagade domen.

117. I motsats till vad kommissionen har gjort gällande anser jag inte att det finns något hinder mot att ta upp den femte grunden till prövning. Visserligen är argumenten som anförts till utveckling av denna grund vagt hållna – vilket även gäller andra avsnitt i överklagandet – men i huvudsak är de, genom att de hänvisar till specifika avsnitt i den överklagade domen, tillräckligt konkreta för att kunna tas upp till prövning.

118. I motsats till vad Republiken Grekland har gjort gällande framgår dock de skäl som lades till grund för fastställandet av korrigeringen på 5 procent för de kompletterande arealstöden på ett begripligt sätt av den överklagade domen.⁹⁴ Detta avser i synnerhet de redan omnämnda bristerna i kontrollsystemet vilka, som redan har visats, framgår av den sammanfattande rapporten,⁹⁵ liksom bufferteffekten,⁹⁶ som inte är relevant för det kompletterande arealstödet och således för omständigheten att nedsättningen på 5 procent för de kompletterande arealstöden var högre än den på 2 procent för stöd för jordbrukare som inte hade deklarerat betesmark.⁹⁷ Tribunalen tog inom ramen för sin bedömning i detta avseende även vederbörlig hänsyn till de argument Republiken Grekland framfört i detta sammanhang.

119. Det innebär således att överklagandet även såvitt avser den femte grunden ska ogillas.

93 Punkterna 115–119 i den överklagade domen.

94 Punkt 126–136 i den överklagade domen.

95 Se punkt 93 ovan.

96 Se, om bufferteffekten, punkt 79 ovan. Såsom tribunalen förklarade i punkt 136 i den överklagade domen kan bufferteffekten inte tillämpas på det kompletterande arealstödet. För den typen av stöd, vilket är kopplat till produktionen, används nämligen inte stödrättigheter, eftersom de aktiveras av stödberättigande arealer, vilka till antalet kan understiga de totala arealer som en jordbrukare har deklarerat. När det gäller kompletterande arealstöd är det således endast den areal som faktiskt odlas och som har deklarerats som motiverar ett motsvarande stöd.

97 Se punkt 27 ovan.

D. Grunden rörande tribunalens bedömning av den finansiella korrigeringen på 5 procent för arealbaserade åtgärder för landsbygdsutveckling (den sjätte grunden)

120. Den sjätte grunden avser schablonkorrigeringen på 5 procent inom området för landsbygdsutveckling, såvitt denna inte ogiltigförklarades av tribunalen.⁹⁸

121. I detta avseende har Republiken Grekland gjort gällande att tribunalen inte i sin helhet prövade den anmärkning som medlemsstaten hade anfört angående denna fråga, vilket är att likställa med en otillräcklig motivering. Tribunalen prövade anmärkningen att korrigeringen avseende stödet för landsbygdsutveckling som vidtagits genom genomförandebeslut 2013/214 inte hade beaktats i tillräcklig utsträckning, dock endast med avseende på ansökningsår 2008/räkenskapsår 2009, men däremot inte med avseende på ansökningsår 2008/räkenskapsår 2010.

122. I ansökan till tribunalen hade Republiken Grekland till utveckling av grunden avseende korrigeringen på 5 procent för stöd för landsbygdsutveckling för det första gjort gällande att motiveringen var otillräcklig, liksom att bedömningen av de faktiska omständigheterna var felaktig och att proportionalitetsprincipen åsidosatts, och således bestritt den berörda korrigeringen i sin helhet (det vill säga 5 procent av de berörda utgifterna, vilket motsvarar ett belopp på 10 504 391,90 euro).⁹⁹ För det andra hade Republiken Grekland gjort gällande att kommissionen inte i tillräcklig utsträckning tagit hänsyn till en tidigare rättelse som vidtagits genom genomförandebeslut 2013/214 på samma grunder, vilken uppgick till 6 175 094,49 euro, när kommissionen endast gjorde ett avdrag på 2 588 231,20 euro från beloppet på 10 504 391,90 euro¹⁰⁰. Med detta argument avsåg Republiken Grekland inte att få till stånd en ogiltigförklaring av grundbeloppet av korrigeringen med avseende på stödet för landsbygdsutveckling (5 procent av de berörda utgifterna, 10 504 391,90 euro), utan en ogiltigförklaring av det omtvistade genomförandebeslutet i den mån som kommissionen inte tagit tillräcklig hänsyn till genomförandebeslut 2013/214 vid beräkningen av det belopp som ska dras av från detta grundbelopp.

123. I den överklagade domen underkände tribunalen inledningsvis anmärkningen om bristande motivering, liksom – visserligen endast underförstått – anmärkningen om att bedömningen av de faktiska omständigheterna var felaktig och att proportionalitetsprincipen åsidosatts.¹⁰¹ I det avseendet hade Republiken Grekland gjort gällande att kommissionen inte i tillräcklig utsträckning hade beaktat ökningen av kontrollerna på plats, trots att dessa förstärkta kontroller medförde en avsevärd minskning av den risk som de konstaterade bristerna utgjorde. Tribunalen prövade denna anmärkning i sak och underkände den, även om den inte återigen uttryckligen nämnde grunderna avseende att bedömningen av de faktiska omständigheterna var felaktig och att proportionalitetsprincipen åsidosatts.¹⁰² Det framgår av den omständigheten att tribunalen underkände dessa anmärkningar att den även underkände Republiken Greklands yrkande om ogiltigförklaring av korrigeringen på 5 procent för stöd till landsbygdsutveckling i sin helhet.

124. Med avseende på den andra delen av den aktuella grunden, som avsåg att tillräcklig hänsyn inte tagits till den redan tidigare genomförda korrigeringen genom genomförandebeslut 2013/214, vilket är en omständighet som omfattas av den sjätte grunden för överklagandet, fann tribunalen däremot att det delvis fanns fog för Republiken Greklands argument. Tribunalen kom trots egna efterforskningar och beräkningar fram till att det inte framgick hur beloppen som kommissionen hade dragit av från

⁹⁸ Punkt 138–168 i den överklagade domen.

⁹⁹ Se punkterna 26 och 27 ovan.

¹⁰⁰ Se punkt 26 ovan.

¹⁰¹ Punkterna 140–151 i den överklagade domen.

¹⁰² Punkterna 141–145 liksom 150 och 151 i den överklagade domen.

korrigeringen på 5 procent för stöd till landsbygdsutveckling hade beräknats. Till följd av detta konstaterade tribunalen att det förelåg en bristande motivering av det omtvistade genomförandebeslutet med avseende på beaktandet av den tidigare korrigeringen av stöd för landsbygdsutveckling som vidtagits genom genomförandebeslut 2013/214.¹⁰³

125. Tribunalens bedömning i detta avseende, både i domskälen och i domslutet i den överklagade domen, omfattade emellertid utan synbar anledning endast den korrigeringsavseende ansökningsåret 2008/räkenskapsåret 2009 som gjorts i det omtvistade genomförandebeslutet och det belopp som dragits av med avseende på denna period (korrigeringsavseende på 5 007 867,36 euro, avdrag på 2 318 055,75 euro och slutligt belopp på 2 689 811,61 euro).¹⁰⁴ Republiken Grekland hade dock uttryckligen i sin ansökan till tribunalen gjort gällande att hela den korrigeringsavseende stöd för landsbygdsutveckling som gjorts i genomförandebeslut 2013/214 skulle beaktas inom ramen för det omtvistade genomförandebeslutet, vilka båda avsåg både ansökningsåret 2008/räkenskapsåret 2009 och ansökningsåret 2008/räkenskapsåret 2010. Av genomförandebeslut 2013/214 och det omtvistade genomförandebeslutet liksom de tillhörande sammanfattande rapporterna framgår att båda genomförandebesluten föreskriver korrigeringsavseende stöd för landsbygdsutveckling för ansökningsåret 2008/räkenskapsåret 2009 och ansökningsåret 2008/räkenskapsåret 2010.¹⁰⁵

126. Tribunalen prövade således endast korrigeringen avseende ansökningsåret 2008/räkenskapsåret 2009, vilket innebar att den inte prövade Republiken Greklands argumentation i sin helhet. Detta utgör ett åsidosättande av motiveringskyldigheten.¹⁰⁶

127. Följaktligen ska överklagandet bifallas såvitt avser den sjätte grunden.

128. Det framgår för övrigt av det som anförts i punkterna 122 och 125 ovan att denna grund, i motsats till vad kommissionen har gjort gällande, inte utgör en utvidgning av en grund som åberopats i första instans. Denna grund avser i stället den överklagade domens motivering och frågan huruvida tribunalen i tillräcklig utsträckning bemötte det som Republiken Grekland hade anført till stöd för sin talan, och inte, som kommissionen menar, frågor rörande faktiska omständigheter som inte kan prövas inom ramen för ett överklagande.

129. Jag delar emellertid kommissionens uppfattning att domslutet i den överklagade domen, i ljuset av domskälen i denna dom, ska förstås på så sätt att tribunalen inte upphävde korrigeringen på 5 procent för stöd för landsbygdsutveckling för ansökningsåret 2008/räkenskapsåret 2009 med avseende på grundbeloppet, utan endast med avseende på det (otillräckliga) belopp som kommissionen dragit av från grundbeloppet i syfte att ta hänsyn till den tidigare korrigeringsavseende som skett genom

¹⁰³ Punkterna 152–168 liksom domslutet i den överklagade domen.

¹⁰⁴ Hela korrigeringsavseende stöd för landsbygdsutveckling genom det omtvistade genomförandebeslutet är sammansatt på följande sätt: total korrigeringsavseende 10 504 391,90 euro, varav 5 007 867,36 euro för räkenskapsår 2009 och 5 496 524,54 euro för räkenskapsår 2010; totalt avdrag 2 588 231,20 euro, varav 2 318 055,75 euro för räkenskapsår 2009 och 270 175,45 euro för räkenskapsår 2010; totalt slutbelopp 7 916 160,70 euro, varav 2 689 811,61 euro för räkenskapsår 2009 och 5 226 349,09 euro för räkenskapsår 2010.

¹⁰⁵ Det kan eventuellt uppstå förvirring på grund av att genomförandebeslut 2013/214/inte endast innehöll korrigeringsavseende rörande ansökningsåret 2008 utan även för ansökningsåret 2009. Det framgår dock av den sammanfattande rapporten till detta genomförandebeslut att korrigeringsavseende för ansökningsåret 2008 avsåg räkenskapsåren 2009 och 2010. Därmed avsåg genomförandebeslut 2013/214 i likhet med det omtvistade genomförandebeslutet både ansökningsåret 2008/räkenskapsåret 2009 och ansökningsåret 2008/räkenskapsåret 2010. För övrigt har kommissionen både i sina skriftliga yttranden och vid den muntliga förhandlingen uppgett att kommissionen, i syfte att verkställa den överklagade domen, håller på att upprätta en ny beräkning av beloppet, som syftar till att genomförandebeslut 2013/214 ska beaktas som avdrag för den korrigeringsavseende som gjorts i det omtvistade genomförandebeslutet avseende stöd för landsbygdsutveckling, och att detta avdrag kommer att omfatta både korrigeringsavseende på 5 007 867,36 euro för räkenskapsår 2009 och korrigeringsavseende på 5 496 524,54 euro för räkenskapsår 2010.

¹⁰⁶ Dom av den 14 juli 2005, *Acerinox/kommissionen* (C-57/02 P, EU:C:2005:453, punkt 36), dom av den 11 april 2013, *Mindo/kommissionen* (C-652/11 P, EU:C:2013:229, punkt 41) och dom av den 30 maj 2018, *L'Oréal/EUIPO* (C-519/17 P och C-522/17 P – C-525/17 P, ej publicerad, EU:C:2018:348, punkt 81 och följande punkter).

genomförandebeslut 2013/214.¹⁰⁷ I enlighet med detta ska den nu aktuella grunden förstås på så sätt att Republiken Grekland har yrkat att den överklagade domen ska upphävas i den del tribunalen, med avseende på stöd för landsbygdsutveckling, inte beaktade den korrigerings som redan hade gjorts av samma skäl i genomförandebeslut 2013/214 för ansökningsåret 2008/räkenskapsåret 2010.

VI. Upphävande av den överklagade domen och frågan huruvida domstolen slutligt kan avgöra målet

130. Enligt artikel 61 första stycket i domstolens stadga ska domstolen upphäva tribunalens avgörande, om överklagandet är välgrundat. Domstolen kan då antingen själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa målet till tribunalen för avgörande.

131. Överklagandet ska bifallas såvitt avser den första grundens första del och den sjätte grunden. Som jag dock anförde ovan kan den överklagade domen inte upphävas på grundval av att överklagandet såvitt avser den första grundens första del vinner framgång.¹⁰⁸ Därav följer att den överklagade domen endast ska upphävas avseende tribunalens bedömning rörande den finansiella korrigeringen på 5 procent för stöd för landsbygdsutveckling.

132. I detta avseende är förevarande mål också färdigt för avgörande. Tribunalen prövade endast anmärkningen om att en korrigerings hade gjorts två gånger av samma skäl med avseende på ansökningsåret 2008/räkenskapsåret 2009. Konstaterandena i detta avseende, enligt vilka kommissionen inte på ett underbyggt sätt kunde ange i vilken utsträckning den korrigerings som fastställdes i genomförandebeslut 2013/214 hade påverkat storleken på korrigeringen i det omtvistade genomförandebeslutet, kan dock överföras även på korrigeringen som beträffar ansökningsåret 2008/räkenskapsåret 2010. Således kan domstolen i detta avseende slutligt avgöra målet.

VII. Rättegångskostnader

133. I artikel 138.3 i domstolens rättegångsregler, vilken enligt artikel 184.1 är tillämplig i mål om överklagande, föreskrivs att om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, ska vardera parten bära sina rättegångskostnader. Domstolen får emellertid även besluta att en part ska ersätta en del av den andra partens rättegångskostnader, om det framstår som skäligt med hänsyn till omständigheterna i målet.

134. I förevarande fall har Republiken Grekland delvis vunnit bifall både till sitt överklagande och till sin talan i första instans.

135. Därmed framstår det som skäligt att Republiken Grekland, både med avseende på rättegångskostnaderna i första instans och med avseende på rättegångskostnaderna i målet om överklagande, ska bära en tredjedel av sina rättegångskostnader och ersätta en tredjedel av kommissionens rättegångskostnader samt att kommissionen ska bära två tredjedelar av sina rättegångskostnader och ersätta två tredjedelar av Republiken Greklands rättegångskostnader.

¹⁰⁷ Se punkterna 122–124 ovan.

¹⁰⁸ Se punkt 103 ovan.

VIII. Förslag till avgörande

136. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen meddelar följande dom:

- 1) Den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 30 mars 2017 (T-112/15, EU:T:2017:239) upphävs i den del som tribunalen underkände anmärkningen om att en korrigerig gjordes två gånger av samma skäl med avseende på ansökningsåret 2008/räkenskapsåret 2010 rörande den finansiella korrigeringen på 5 procent för stöd för landsbygdsutveckling och beslutade att Republiken Grekland skulle bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.
- 2) Kommissionens genomförandebeslut 2014/950/EU av den 19 december 2014 ogiltigförklaras med avseende på betalningar som har verkställts av Republiken Grekland på området för landsbygdsutveckling EJFLU Axel 2 (2007–2013, arealrelaterade åtgärder) i den del som avser beaktande av kommissionens genomförandebeslut 2013/214 av den 2 maj 2013 vid beräkningen av korrigeringen för räkenskapsåret 2010 på grund av brister i systemet för identifiering av jordbruksskiften (LPIS) och i kontrollerna på plats (andra pelaren, ansökningsår 2008).
- 3) Överklagandet ogillas i övrigt.
- 4) Republiken Grekland ska bära en tredjedel av sina rättegångskostnader i första instans och sina rättegångskostnader i målet om överklagande samt ersätta en tredjedel av kommissionens rättegångskostnader i första instans och kommissionens rättegångskostnader i målet om överklagande.
- 5) Kommissionen ska bära två tredjedelar av sina rättegångskostnader i första instans och sina rättegångskostnader i målet om överklagande samt ersätta två tredjedelar av Republiken Greklands rättegångskostnader i första instans och Republiken Greklands rättegångskostnader i målet om överklagande.