



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (åttonde avdelningen)

den 7 maj 2019*

”EGFJ och Ejflu – Utgifter som undantagits från finansiering – Betalningar som verkställts av Tyskland – Finansiell schablonkorrigerings som tillämpas på grund av att centrala kontroller inte gjorts tillräckligt ofta – skyldighet att varje år beräkna och redovisa räntor – Artiklarna 31 och 32 i förordning (EG) nr 1290/2005 – Artikel 6 h i förordning (EG) nr 885/2006 – Motiveringskyldighet – Proportionalitet”

I mål T-239/17,

Förbundsrepubliken Tyskland, inledningsvis företrädd av D. Klebs och T. Henze, därefter av D. Klebs, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av D. Triantafyllou och M. Zalewski, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om delvis ogiltigförklaring av kommissionens genomförandebeslut (EU) 2017/264 av den 14 februari 2017 om undantagande från unionsfinansiering av vissa betalningar som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och inom ramen för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) (EUT L 39, 2017, s. 12), i den del som beslutet berör Förbundsrepubliken Tyskland,

meddelar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av ordföranden A.M. Collins samt domarna M. Kancheva (referent) och G. De Baere,

justitiesekreterare: handläggaren N. Schall,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 13 november 2018,

följande

* Rättegångsspråk: tyska.

Dom¹

[utelämnas]

Rättslig bedömning

[utelämnas]

Den första grunden: Huruvida ränta har beräknats och redovisats på felaktigt sätt

- 29 Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande att det angripna beslutet strider mot artiklarna 31.1 och 32.5 i förordning nr 1290/2005 jämförda med artikel 6 h och bilaga III till förordning nr 885/2006. Den har i detta avseende anfört att det varken av artikel 32 i förordning nr 1290/2005, av tribunalens praxis, av sektorsspecifika bestämmelser i lagstiftningen om exportbidrag, av arbetsdokument AGRI-2007–62817–03–00 eller av vägledningsdokument nr 1 om inlämnande till kommissionen av tabellerna i bilaga III och bilaga IIIa till förordning nr 885/2006 fram till den 1 februari 2009 (nedan kallat vägledningsdokument nr 1) följer någon skyldighet att varje år beräkna och redovisa räntor för att fördela dem enligt 50/50-regeln. Eftersom de tyska myndigheterna inte har åsidosatt de unionsrättsliga bestämmelserna om beräkning och redovisning av räntor, kan den finansiella korrigeringen på 5 procent som kommissionen tillämpat i det angripna beslutet inte motiveras.
- 30 Förbundsrepubliken Tyskland har i första hand gjort gällande att artikel 32 i förordning nr 1290/2005 endast fastställer en allmän fördelning av förluster enligt 50/50-regeln, varför även räntor och straffavgifter delas lika mellan unionen och medlemsstaterna och de inte anses ha reglerats av de sistnämnda enbart på grund av att huvudfordran delas. Förbundsrepubliken Tyskland anser därför att det enda krav som unionslagstiftaren har uppställt består i att medlemsstaterna separat ska ange de olika belopp som ska återkrävas så att det i förekommande fall kan specificeras vilka enskilda belopp som ännu inte har återbetalats.
- 31 Förbundsrepubliken Tyskland har i andra hand hävdats att det inte med rättsligt bindande verkan föreskrevs att räntorna skulle redovisas varje år, förrän efter det att förordning nr 1306/2013 och genomförandeförordning nr 908/2014, vilka inte är tillämpliga i förevarande fall, trädde i kraft. Denna medlemsstat har vidare gjort gällande att kommissionens krav på en beräkning av räntorna i slutet av varje räkenskapsår strider mot vägledningsdokument nr 1.
- 32 Kommissionen har bestritt alla dessa argument, och gjort gällande att den första grunden bygger på en felaktig tolkning av artiklarna 31.1 och 32.5 i förordning nr 1290/2005, jämförda med artikel 6 h i förordning nr 885/2006. Kommissionen har i huvudsak gjort gällande att även om det inte finns någon bestämmelse i unionsrätten som reglerar skyldigheten att särskilt redovisa räntor, innehåller tabellen i bilaga III till förordning nr 885/2006 en tydlig hänvisning till kraven i artikel 6 h i den förordningen, enligt vilken kommissionen årligen ska erhålla information om beloppen i denna tabell. Enligt kommissionen framgår det av nämnda bestämmelse, jämförd med artikel 32 i förordning nr 1290/2005, att det föreligger en skyldighet att varje år redovisa de anmälda beloppen i tabellen i bilaga III till förordning nr 885/2006.
- 33 Tribunalen noterar inledningsvis att Förbundsrepubliken Tyskland inom ramen för sin första grund har försökt visa att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras, i enlighet med medlemsstatens första yrkande, på grund av att kommissionen har åsidosatt artiklarna 31 och 32.5 i förordning

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

nr 1290/2005, jämförda med artikel 6 h och bilaga III till förordning nr 885/2006, genom att den tillämpat en finansiell korrigerings för brister i centrala kontroller till följd av att skyldigheten att varje år beräkna och redovisa de räntor som Förbundsrepubliken Tyskland ansvarar för inte uppfyllts.

- 34 Det är därför nödvändigt att i samband med prövningen av den första grunden fastställa huruvida Förbundsrepubliken Tyskland var skyldig att varje år beräkna och redovisa räntorna, för att kunna fastställa huruvida unionsrätten har åsidosatts. Frågan huruvida tillämpningen av en finansiell korrigerings var motiverad i förevarande fall och huruvida den nämnda korrigerings var proportionerlig kommer att behandlas i samband med prövningen av den femte grunden, avseende åsidosättande av proportionalitetsprincipen.
- 35 Tribunalen erinrar dessutom om att tabellen i bilaga III till förordning nr 885/2006 är ett hjälpmedel för att beräkna de belopp som medlemsstaterna ska stå för vid tillämpningen av 50/50-regeln. Härav följer att skyldigheten att beräkna ränta på årsbasis med nödvändighet förutsätter att en redovisning upprättas dessförinnan för räkenskapsåret i enlighet med mallen i bilaga III till förordning nr 885/2006. Skyldigheten att beräkna och redovisa räntor på årsbasis utgör därför logiskt sett en och samma skyldighet.
- 36 Artikel 32 i förordning nr 1290/2005 rör medlemsstaternas skyldigheter vad gäller indrivning av belopp från stödmottagare som begått oegentligheter eller varit försumliga. Punkt 5 i den artikeln avser de särskilda fall där medlemsstaten inte har drivit in beloppen inom fyra år efter det datum då det första administrativa eller rättsliga konstaterandet gjordes, eller inom åtta år, i de fall då indrivningen är föremål för en talan vid nationell domstol. Beträffande dessa fall anges i bestämmelsen att "[d]en berörda medlemsstaten ... separat i den sammanfattande redovisning som avses i punkt 3 första stycket [ska] ange vilka belopp som inte har drivits in inom den tid som avses i första stycket i den här punkten".
- 37 Enligt rättspraxis innefattar den lika fördelningen av det ekonomiska ansvaret mellan den berörda medlemsstaten och unionsbudgeten, som föreskrivs i artikel 32.5 i förordning nr 1290/2005, samtliga följer av ekonomisk karaktär som har samband med att indrivning av felaktigt utbetalda belopp uteblivit, däribland kapitalbeloppen liksom de räntor som är hänförliga till dessa belopp och som borde ha betalats enligt artikel 32.1 i samma förordning (dom av den 24 november 2015, Nederländerna/kommissionen, T-126/14, EU:T:2015:875, punkt 76; se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 april 2010, Italien/kommissionen, T-274/08 och T-275/08, EU:T:2010:154, punkterna 39, 41 och 44).
- 38 Det ska i detta sammanhang erinras om att de "belopp som inte drivits in" i den mening som avses i artikel 32.3 och 32.5 i förordning nr 1290/2005 innefattar kapitalbelopp, ränta och straffavgifter.
- 39 I artikel 6 i förordning nr 885/2006 föreskrivs att de årsräkenskaper som avses i artikel 8.1 c iii) i förordning nr 1290/2005 och som ska lämnas in till kommissionen bland annat ska innehålla en tabell över de felaktigt utbetalda belopp som ska drivas in vid räkenskapsårets slut och som föranleds av oegentligheter i den mening som avses i artikel 1.2 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, 1995, s. 1), "med eventuella dithörande påföljder och räntor", i enlighet med mallen i bilaga III till förordning nr 885/2006.
- 40 Enligt fast rättspraxis ska man vid tolkningen av en bestämmelse i unionsrätten inte bara beakta dess lydelse, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (se dom av den 7 juni 2005, VEMW m.fl., C-17/03, EU:C:2005:362, punkt 41 och där angiven rättspraxis, och dom av den 6 oktober 2005, Sumitomo Chemical och Sumika Fine Chemicals/kommissionen, T-22/02 och T-23/02, EU:T:2005:349, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

- 41 Det är mot bakgrund av dessa principer som det ska prövas huruvida artikel 6 h i förordning nr 885/2006 ska tolkas på så sätt att medlemsstaterna är skyldiga att på årsbasis beräkna och redovisa "de felaktigt utbetalda belopp som skall återkrävas" i den tabell som föreskrivs i bilaga III till denna förordning.
- 42 Artikel 6 i förordning nr 885/2006 ingår i kapitel 2, som har rubriken "Avslutande av räkenskaperna", på samma sätt som artikel 32.5 i förordning nr 1290/2005 ingår i avdelning IV, som har rubriken "Avslutande av räkenskaperna och kommissionens tillsyn".
- 43 Det förefaller som om frågan om årlig beräkning och redovisning av räntor kan besvaras genom en bokstavstolkning av artikel 6 h i förordning nr 885/2006. Det följer nämligen för det första av uttrycket "de felaktigt utbetalda belopp som skall återkrävas vid räkenskapsårets slut" att man i samband med att årsräkenskaperna lämnas in till kommissionen måste underrätta denna om alla belopp som ännu inte har drivits in i slutet av ett räkenskapsår, det vill säga i slutet av ett år. Det framgår för det andra tydligt av orden "med eventuella dithörande påföljder och räntor" att de nämnda beloppen inte bara innefattar felaktigt utbetalda belopp, utan även ränta. Eftersom dessa belopp ingår i årsräkenskaperna redovisas de för det tredje med nödvändighet årligen.
- 44 Denna bokstavstolkning ligger vidare i linje med den allmänna systematiken i förfarandet för avslutande av räkenskaperna, som, såsom kommissionen har påpekat i sina skrivelser, genomförs årligen. Artikel 32.5 i förordning nr 1290/2005 och artikel 6 h i förordning nr 885/2006 ska nämligen förstås mot bakgrund av skäl 23 i förordning nr 1290/2005 enligt vilket "kommissionen årligen [bör] avsluta [de godkända utbetalande organens] räkenskaper" och "[b]eslutet om avslutande av de berörda räkenskaperna bör omfatta kontroll av att de är fullständiga, exakta och sanningsenliga". Härav följer att kommissionen under förfarandet för avslutande av räkenskaperna måste förvissa sig om att samtliga belopp som anges i årsräkenskaperna omfattas av avslutandet av räkenskaperna. Informationen om fordringsbelopp som inte kunnat drivas in i medlemsstaterna, som ska lämnas i de tabeller som avses i bilaga III till förordning nr 885/2006 och bifogas de utbetalande organens årsräkenskaper, ska med nödvändighet uppdateras årligen, så att dessa organs räkenskaper är korrekta och uppdaterade i slutet av räkenskapsåret, inför räkenskapernas avslutande.
- 45 Det framgår vidare av ingressen till förordning nr 1290/2005, särskilt av skälen 25 och 26 i denna, att syftet med det system med delat ekonomiskt ansvar som inrättats genom artikel 32.5 i nämnda förordning är att skydda unionsbudgetens finansiella intressen genom att den berörda medlemsstaten påförs en del av de belopp som ska betalas på grund av oegentligheter och som inte har drivits in inom en rimlig tidsfrist. Såsom kommissionen med rätta har påpekat medförde den omständigheten att det inte gjordes någon årlig beräkning och uppdatering av dröjsmålsränta i tabellen i bilaga III till förordning nr 885/2006, vilken syftar till att fastställa de belopp som medlemsstaterna ska stå för i enlighet med 50/50-regeln, att det inte var möjligt att fastställa det exakta beloppet avseende dröjsmålsränta som Förbundsrepubliken Tyskland skulle stå för. De opreciserade uppgifter som angetts i tabellen i bilaga III till förordning nr 885/2006 var följaktligen oförenliga med skyddet av unionsbudgetens finansiella intressen, då unionsbudgeten riskerade att behöva bära den dröjsmålsränta som den aktuella medlemsstaten borde ha stått för enligt 50/50-regeln.
- 46 Dessutom bör det noteras att även om, såsom Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande, den tabellmall i bilaga III till förordning nr 885/2006 vid första anblicken inte medför någon uttrycklig skyldighet att redovisa ränta i kolumnen för korrigeringar av huvudfordringarna, framgår det av rättspraxis att när ränta ska betalas på huvudfordringen ska räntefordringarna, i slutet av ett räkenskapsår, enligt unionens sektorsspecifika bestämmelser anses ha sin grund i samma oegentlighet, i den mening som avses i artikel 1.1 i förordning nr 2988/95, som den som föranlett indrivningen av de felaktigt erhållna belopp som utgör huvudfordringarna (dom av den 2 mars 2017, *Glencore Céréales France*, C-584/15, EU:C:2017:160, punkt 42). Eftersom den ursprungliga fordringens belopp ska justeras varje år beroende på om räntan på fordringen helt eller delvis har drivits in, är det nödvändigt att uppdatera räntebeloppen i slutet av varje räkenskapsår i form av ett korrigerat belopp och därför

ange dem tillsammans med huvudfordringen i tabellen rörande oegentligheter. Av detta följer med nödvändighet att räntorna ska redovisas i den kolumn i tabellen i bilaga III till förordning nr 885/2006 som är avsedd för korrigerings av huvudfordringarna.

- 47 Vad slutligen gäller Förbundsrepubliken Tysklands argument att punkt 2 E i bilaga I till förordning nr 885/2006 och artikel 5 i kommissionens förordning (EG) nr 883/2006 av den 21 juni 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1290/2005 när det gäller utbetalningsställets räkenskaper, utgiftsdeklarationer och inkomstdeklarationer samt villkoren för ersättning för utgifter inom ramen för EGFJ och EJFLU (EUT L 171, 2006, s. 1), som kommissionen åberopade i sitt meddelande från år 2015, inte innehåller några krav i fråga om presentationen av uppgifterna i bilaga III till förordning nr 885/2006, ska det för det första påpekas att det i nämnda punkt, som rör rutiner i fråga om fordringar, föreskrivs att "[a]lla kriterier som anges i punkterna [2 A – 2 D] i tillämpliga delar [ska] tillämpas på avgifter, förverkade säkerheter, återförda utbetalningar, avsatta intäkter etcetera som kontoret måste inkassera för EGFJ:s och EJFLU:s räkning". I punkt 2 C i bilaga I till förordning nr 885/2006 föreskrivs emellertid att utbetalningsstället ska införa rutiner som ska säkerställa att "månatliga, kvartalsvisa (för EGFJ) och årliga redogörelser är fullständiga, korrekta och sker i tid, och att eventuella fel och utelämnanden upptäcks och korrigeras, främst genom att kontroller och avstämningar genomförs regelbundet". I punkt 2 E i bilaga I till förordning nr 885/2006 föreskrivs följaktligen att rutinerna avseende fordringar ska utformas i enlighet med de krav som ställs i punkt 2 C. Det står således klart att nämnda bilaga innehåller ett krav rörande presentationen av uppgifterna i samband med avslutandet av EGFJ:s räkenskaper, även om det i bilagan inte uttryckligen hänvisas till bilaga III.
- 48 Det kan för det andra konstateras att artikel 5 i förordning nr 883/2006, som innehåller allmänna bestämmelser för utgiftsdeklaration och för inkomster som är avsatta för särskilda ändamål, såsom Förbundsrepubliken Tyskland anfört faktiskt inte innehåller något krav i fråga om presentationen av uppgifterna i bilaga III till förordning nr 885/2006. Eftersom artikel 32.5 i förordning nr 1290/2005, jämförd med artikel 6 h och bilaga III till förordning nr 885/2006, föreskriver en skyldighet att varje år beräkna och redovisa räntorna, är emellertid argumentet att artikel 5 i förordning nr 883/2006 inte innehåller något krav i fråga om presentationen av uppgifterna i tabellen till bilaga III inte relevant.
- 49 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar tribunalen att det saknas fog för Förbundsrepubliken Tysklands påstående att kommissionen gjorde en felaktig tolkning av artikel 32.5 i förordning nr 1290/2005, jämförd med artikel 6 h och bilaga III till förordning nr 885/2006.
- 50 Slutsatsen i punkt 49 ovan påverkas inte av de övriga argument som framförts av Förbundsrepubliken Tyskland.
- 51 Vad för det första gäller Förbundsrepubliken Tysklands argument att kommissionen har handlat i strid med vägledningsdokument nr 1 genom att kräva att räntorna beräknas på årsbasis, bygger det på en felaktig tolkning av detta dokument. Av vägledningsdokument nr 1 framgår nämligen att de uppgifter som anges i tabellen i bilaga III till förordning nr 885/2006 inkluderar alla belopp som hänför sig till felaktiga utbetalningar, inklusive till dessa hänförliga räntor och straffavgifter vilka ska uppdateras i slutet av varje år, i syfte att fastställa alla utestående belopp för följande räkenskapsår.
- 52 Tribunalen konstaterar för det andra att det saknas fog för argumentet att införandet, genom förordning nr 1306/2013 och genomförandeförordning nr 908/2014, av en uttrycklig skyldighet att beräkna och redovisa räntorna varje år visar att kommissionen före ikraftträdandet av dessa förordningar ansåg att det inte var nödvändigt att beräkna och redovisa räntorna på årsbasis. Förordning nr 1306/2013 och genomförandeförordning nr 908/2014 innebar nämligen inte att rättsläget i fråga om redovisning av resterande ränta att driva in ändrades i väsentlig utsträckning, eftersom det redan fanns en skyldighet att varje år beräkna och redovisa räntor enligt förordning nr 1290/2005 och förordning nr 885/2006.

- 53 I synnerhet gjordes det inte någon betydande ändring av de relevanta bestämmelserna i förordningarna nr 1290/2005 och nr 885/2006 genom ikraftträdandet av förordning nr 1306/2013 och genomförandeförordning nr 908/2014. Artikel 6 h i förordning nr 885/2006 och artikel 29 f i genomförandeförordning nr 908/2014 föreskriver i huvudsak samma skyldighet att underrätta kommissionen om alla belopp som ännu inte återbetalats i slutet av ett räkenskapsår, i enlighet med bilaga III vad gäller förordning nr 885/2006 och i enlighet med bilaga II vad avser genomförandeförordning nr 908/2014. Detta förhållande påverkas inte av det enda tillägg som gjorts i sistnämnda bilaga, det vill säga kolumnen "Z", i vilken det varje år ska anges vilka räntebelopp som återstår att driva in med anledning av oegentligheter som konstaterats från och med den 16 oktober 2014.
- 54 I motsats till vad Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande kan den åtskillnad som görs genom vägledningsdokument nr 1, om översändande av de tabeller som föreskrivs i bilagorna II och III till genomförandeförordning nr 908/2014 för räkenskapsår N, mellan "gamla" oegentligheter och "nya" oegentligheter i den tabellmall som avses i artikel 29 f i genomförandeförordning nr 908/2014, inte heller anses innebära att rättsläget i fråga om redovisning av icke indrivna räntor förändrats i väsentlig utsträckning. Såsom kommissionen har anfört görs denna åtskillnad nämligen endast i samband med tillämpningen av övergångsbestämmelsen i artikel 41.5 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 907/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller utbetalande organ och andra organ, ekonomisk förvaltning, avslutande av räkenskaper, säkerheter och användning av euron (EUT L 255, 2014, s. 18). I den nämnda bestämmelsen skiljs det nämligen mellan de fall i vilka det första administrativa eller rättsliga konstaterandet skett före den 16 oktober 2014, det vill säga gamla fall, och de fall i vilka ett sådant konstaterande skett först efter den 16 oktober 2014, det vill säga nya fall.
- 55 Förbundsrepubliken Tyskland kan vidare inte göra gällande att kommissionen framfört motstridiga argument i sin skrivelse av den 29 november 2016, i vilken den angett sin slutliga ståndpunkt. Även om kravet på en årlig beräkning och redovisning av räntor inte uttryckligen anges i vare sig artikel 6 h i förordning nr 885/2006 eller artikel 29 f i genomförandeförordning nr 908/2014, kvarstår det faktum att ett sådant krav framgår av ordalydelsen i artikel 6 h i förordning nr 885/2006, tolkad mot bakgrund av den allmänna systematiken i förfarandet för avslutande av räkenskaperna och de mål som eftersträvas med regelverket, där det i huvudsak föreskrivs samma skyldighet som i artikel 29 f i genomförandeförordning nr 908/2014.
- 56 Mot bakgrund av det ovan anförda ska det anses att kommissionen inte har åsidosatt artiklarna 31 och 32.5 i förordning nr 1290/2005, jämförda med artikel 6 h och bilaga III till förordning nr 885/2006, och att kommissionen följaktligen haft fog för att anse att det förelåg en skyldighet att varje år beräkna och redovisa ränta på belopp, som inte drivits in till följd av oegentligheter eller försummelser, i tabellen i bilaga III till förordning nr 885/2006, med avseende på tillämpningen av 50/50-regeln.

[utelämnas]

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen)

följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Förbundsrepubliken Tyskland ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**

Collins

Kancheva

De Baere

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 7 maj 2019.

Underskrifter