



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (andra avdelningen)

den 3 april 2017*

”EUGFJ och EJFLU — Utgifter som undantagits från finansiering — Landsbygdsutveckling — Arrondering och förnyelse av byar — Urvalskriterier för insatser — Principen om lojalt samarbete — Subsidiaritet — Berättigade förväntningar — Proportionalitet — Motiveringsskyldighet”

I mål T-28/16,

Förbundsrepubliken Tyskland, inledningsvis företrädd av T. Henze och A. Lippstreu, därefter av Henze et D. Klebs, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av J. Aquilina och B. Eggers, i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan med stöd av artikel 263 FEUF avseende ogiltigförklaring av artikel 1 i och bilagan till kommissionens genomförandebeslut (EU) 2015/2098 av den 13 november 2015 om undantagande från unionsfinansiering av vissa betalningar som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGF) och inom ramen för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 303, 2015, s. 35), i den del betalningar från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) som verkställts av det behöriga utbetalningsorganet i Förbundsrepubliken Tyskland undantas från finansiering såvitt avser ett sammanlagt belopp på 7 719 920,30 euro,

meddelar

TRIBUNALEN (andra avdelningen)

sammansatt av M. Prek, ordförande, och domarna F. Schalin (referent) och M. J. Costeira,

justitiesekreterare: handläggaren S. Bukšek Tomac,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 december 2016,

följande

* Rättegångsspråk: tyska.

Dom

Bakgrund till tvisten

- 1 Enligt artikel 15 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 277, 2005, s. 1) ska den verksamhet i medlemsstaterna som Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) är involverade i genomföras via landsbygdsutvecklingsprogram, vilka kan omfatta en uppsättning regionala program. Så är fallet i Förbundsrepubliken Tyskland, med hänsyn till denna medlemsstats federala struktur.
- 2 För programperioden 2007–2013 förelades Europeiska gemenskapernas kommission ett program för landsbygdsutveckling i Freistaat Bayern (delstaten Bayern, Tyskland), med rubriken "Bayerisches Zukunftsprogramm Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum 2007–2013 aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds (ELER) gemäss Verordnung (EG) Nr. 1698/2005" (Bayerns program för perioden 2007–2013 för utveckling av jordbruksekonomin och landsbygds miljön med stöd från EJFLU enligt förordning nr 1698/2005, nedan kallat BayZal), vilket omfattar åtgärder för arrondering och förnyelse av byar. Kommissionen godkände programmet genom beslut C(2007) 3994 slutligt av den 5 september 2007 (nedan kallat beslut av den 5 september 2007), i vilket föreskrivs en finansiering från EJFLU med ett belopp på högst 1 253 943 708 euro för hela programperioden.
- 3 Kommissionen genomförde en första inspektion den 2–6 mars 2009 och fann då brister i tillämpningen av urvalskriterierna avseende insatser för arrondering och förnyelse av byar i Bayern som erhållit stöd från EJFLU för åren 2007 och 2008. Kommissionen betraktade detta som avsaknad av ett nyckelkriterium. Efter det förfarande som bland annat innebar att förlikningsorganet hördes enligt kommissionens förordning (EG) nr 885/2006 av den 21 juni 2006 om tillämpningsföreskrifter till förordning nr 1290/2005 när det gäller godkännande av utbetalningsställen och andra organ och avslutande av räkenskaperna för EUGFJ och EJFLU (EUT L 171, 2006, s. 90), beslutade kommissionen om en finansiell korrigerings i form av en schablonmässig avräkning på 10 procent, motsvarande 1 040 620,50 euro, för de aktuella projekt som hade finansierats genom EJFLU åren 2007 och 2008.
- 4 Den 8–12 juli 2013 genomförde kommissionen en andra inspektion som bland annat avsåg genomförandet av arronderingar och förnyelse av byar inom ramen för BayZal. Syftet var att granska det förvaltnings- och kontrollsystem som inrättats i Bayern.
- 5 Genom skrivelse av den 3 september 2013 underrättade kommissionen de tyska myndigheterna om inspektionsresultatet och konstaterade att det förekommit brister vid fastställandet eller tillämpningen av urvalskriterierna för insatser som erhållit stöd från EJFLU i Bayern, både under åren 2007–2008, vilka redan hade föranlett en korrigerings, och för åren 2009–2012, och likaså från och med år 2013. Bilateral samtal fördes mellan kommissionen och de tyska myndigheterna. Ett andra förlikningsförfarande, i enlighet med artikel 16 i förordning nr 885/2006 inleddes men kunde inte slutföras.
- 6 Den 13 november 2015 antog kommissionen slutligen genomförandebeslut (EU) 2015/2098 om undantagande från EU-finansiering av vissa betalningar som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) (EUT L 303, 2015, s. 35, nedan kallat det angripna beslutet). Genom detta beslut tillämpade kommissionen en schablonkorrigerings på 10 procent av utgifter som de tyska myndigheterna haft i Bayern under åren 2009–2014. Det slutliga korrigeringsbeloppet uppgick till 7 719 920 euro efter en rättelse av beräkningsgrunderna, i den mån kommissionen ursprungligen räknade med en korrigerings på 11 046 145,96 euro.

- 7 Den kritik som anfördes av kommissionen och som låg till grund för det angripna beslutet återges i den rapport som förlikningsorganet upprättade den 12 juni 2015 sedan de tyska myndigheterna vänt sig till organet efter den andra inspektionen och i kommissionens sammanfattande rapport av den 19 oktober 2015 (nedan kallad den sammanfattande rapporten). Kritiken kan sammanfattas enligt följande.
- 8 Arronderingarna och förnyelsen av byar i Bayern genomförs enligt vad som redovisats av de tyska myndigheterna i tre etapper.
- I den första etappen, inlednings- och samrådsetappen, samlas regionala, kommunala och lokala aktörer för att samråda och klargöra vilka syften som eftersträvas, fördela uppgifter och bestämma om de olika aktörerna vill gå vidare och utnyttja möjligheterna till stöd (nedan kallad den första etappen). Denna etapp inleds av behöriga regionala offentliga myndigheter, i det aktuella fallet Ämter für ländliche Entwicklung (landsbygdsutvecklingskontor, nedan kallade ÄLE), när de anser att ett förfarande för arrondering och förnyelse av byar är nödvändigt och ligger i de berörda parternas intresse.
 - Den andra etappen omfattar ÄLE:s beslut att inleda arrondering och förnyelse av byar, vilket innebär att en samfällighet bildas av de berörda parterna som omfattar markägare och rättighetshavare. Denna samfällighet blir sökande och mottagare av bidragen (nedan kallad den andra etappen).
 - Den tredje etappen omfattar detaljplanering och det konkreta genomförandet av arronderingen och förnyelsen av byn i varje berört område (nedan kallad den tredje etappen).
- 9 Enligt kommissionen hade insatserna för arrondering och förnyelse av byar under åren 2007 och 2008 emellertid inte godkänts utifrån urvalskriterier som det behöriga organet fastställt i enlighet med artikel 71.2 i förordning nr 1698/2005.
- 10 Vad beträffar åren 2009–2012 hade urvalskriterierna för projekten så som de ursprungligen angavs i BayZal i ett beslut av den 22 december 2008 (nedan kallat beslut av den 22 december 2008) meddelat av övervakningskommittén – vilken inrättats enligt artikel 77 i förordning nr 1698/2005 och hade uppgift att se över de urvalskriterier som skulle tillämpas under programperioden 2007–2013 – visserligen ändrats med avseende på den första och den andra etappen, men kommissionen anser att dessa kriterier inte var ägnade att välja ut projekt bland flera stödberättigande projekt, i den mån nämnda projekt inte rangordnades och projekturvalet inte var öppet för insyn. Något urvalskriterium för att bestämma om förfarandena skulle inledas hade inte heller fastställts. Förfarandena omfattar olika projekt eller insatser som inte är kända då ett beslut som berör dessa projekt eller insatser fattas. Det innebär att de inte godkänns förrän åren efter det att förfarandet inletts.
- 11 Vad beträffar år 2013 godkändes nya urvalskriterier i december 2012. Dessa kriterier skulle även gälla för förhandsurvalsprocessen, det vill säga valet av de förfaranden som tillämpades i Bayern. Urvalskriterierna infördes i form av tre kontrollistor.
- Kontrollista A innehåller urvalskriterier för att kontrollera om förfarandet kan anses vara förenligt med BayZals arbetsprogram och kan föras in i detta arbetsprogram (nedan kallad kontrollista A).
 - Kontrollista B innehåller urvalskriterier för att kontrollera om ett förfarande eller en insats, som kan ingå i arbetsprogrammet, kan inledas (nedan kallad kontrollista B).
 - Kontrollista C innehåller urvalskriterier för att välja ut ett projekt (nedan kallad kontrollista C).

- 12 Beslut om kontrollista C fattades i december 2008 och denna kontrollista började tillämpas år 2009. Kontrollistorna A och B infördes år 2013 och har tillämpats retroaktivt på alla förfaranden och projekt från och med år 2009.
- 13 Kommissionen anser dock att dessa kontrollistor fortfarande är otillräckliga, i synnerhet eftersom de fortfarande inte innehåller någon rangordning av de förfaranden som genomförts i Bayern och de inte är tillämpliga på förfaranden som ännu inte berörts av något beslut om inledande. Det innebär att urvalet av insatser och projekt i detta skede fortfarande inte är öppet för insyn.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 14 Förbundsrepubliken Tyskland har väckt denna talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 26 januari 2016.
- 15 Svaromål, replik och duplik har inkommit till tribunalens kansli den 8 april, den 25 maj respektive den 7 juli 2016.
- 16 Förbundsrepubliken Tyskland har yrkat att tribunalen ska
- ogiltigförklara artikel 1 och bilagan till det angripna beslutet i den del betalningar från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) som verkställts av det behöriga utbetalningsorganet i Förbundsrepubliken Tyskland undantas från finansiering såvitt avser ett sammanlagt belopp på 7 719 920,30 euro,
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 17 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska
- ogilla talan,
 - förplikta Förbundsrepubliken Tyskland att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

- 18 Förbundsrepubliken Tyskland har anfört fyra grunder till stöd för sin talan.
- 19 Genom den första grunden har Förbundsrepubliken Tyskland gjort gällande att kommissionen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att åsidosätta artikel 71.2 i förordning nr 1698/2005, jämförd med artikel 2 e i samma förordning, i den del kommissionen missuppfattat kraven i nämnda förordning beträffande kriterierna för stödberättigande utgifter enligt EJFLU.
- 20 Den andra grunden avser ett åsidosättande av principen om partnerskap enligt artikel 6 i förordning nr 1698/2005, principen om lojalt samarbete enligt artikel 4.3 första stycket FEU och principen om skydd för berättigade förväntningar, eftersom kommissionen anser att det saknas grund för en praxis som den tidigare godtagit eller inte motsatt sig.
- 21 Den tredje grunden avser ett åsidosättande av subsidiaritetsprincipen enligt artikel 5 FEU, i den del kommissionen inkräktat på medlemsstaternas processuella autonomi och befogenheter i fråga om fysisk planering.

22 Den fjärde grunden avser ett åsidosättande av artikel 52.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitikerna och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008 (EUT L 347, 2013, s. 549), av artikel 31.2 i rådets förordning (EG) nr 1290/2005 av den 21 juni 2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitikerna (EUT L 209, 2005, s. 1) och av proportionalitetsprincipen, i den del kommissionen genom en schablonkorrigerings på 10 procent dels gjorde en oriktig bedömning av arten och den i vart fall minimala räckvidden av en eventuell överträdelse avseende urvalskriterierna, dels inte tog hänsyn till att unionen inte vållades någon ekonomisk skada eller faktisk riskerade en sådan skada. Det angripna beslutet är dessutom bristfälligt motiverat på denna punkt.

Den första grunden, avseende ett åsidosättande av artikel 71.2 i förordning nr 1698/2005, jämförd med artikel 2 e i samma förordning, till följd av att kommissionen har missbedömt villkoren för stödberättigande utgifter

23 För det första har Republiken Tyskland i sin ansökan erinrat om att utgifter enligt artikel 71.2 i förordning nr 1698/2005 endast kan berättiga till stöd från EJFLU om de avser sådana insatser som beslutats av programmets förvaltningsmyndighet, eller under dess ansvar, i enlighet med det behöriga organets urvalskriterier. Begreppet insats definieras i artikel 2 e i samma förordning som "ett projekt, avtal, arrangemang eller annan verksamhet som valts ut i enlighet med de kriterier som fastställts för det berörda landsbygdsutvecklingsprogrammet, och som genomförs av en eller flera stödmottagare på ett sätt som bidrar till att de mål som anges i artikel 4 kan uppnås".

24 Kommissionen har krävt att urvalskriterier ska tillämpas under den första och den andra etappen av det förfarande för arrondering och förnyelse av byar såsom det genomförs i Bayern, trots att det rör sig om etapper som ligger före detta förfarande och det ännu inte föreligger några insatser eller stödmottagare, än mindre "potentiella stödmottagare", eftersom dessa träder in först i den tredje etappen, efter det att en samfällighet av berörda parter har bildats vilken sedan ansöker om stöd.

25 För det andra gjorde kommissionen en oriktig bedömning när den fann att de tyska myndigheterna gjorde ett rättsstridigt förhandsurval i de två första etapperna, i den del de beslutade att inleda den tredje etappen på grundval av icke transparenta kriterier. De tyska myndigheterna menar att dessa två etapper ingår i en komplicerad process av information, samråd och beslutsfattande i syfte att bedöma huruvida förfarandet bör inledas och kontrollera att villkoren i den federala lagstiftningen om arrondering är uppfyllda. Kommissionens kritik i detta avseende är även bristfälligt motiverad.

26 För det tredje ställer kommissionen krav på urvalskriterierna som är för höga i förhållande till gällande lagstiftning och som inte omfattas av förordning nr 1698/2005, genom att begära att projekten ska rangordnas, att en urvalsförteckning i form av en översiktstabell ska upprättas eller till och med att det ska fastställas vilket förfarande som bäst uppfyller urvalskriterierna. Urvalskriterier, så som de i synnerhet fastställts genom beslutet av den 22 december 2008, vilket fattades i närvaro av kommissionens företrädare, tillämpades på alla stödberättigande projekt. I bilaga till beslutet av den 22 december 2008 fanns kontrollista C med urvalskriterier för landsbygdsutvecklingen. Den kompletterades i ett senare skede med kontrollistorna A och B.

27 De tyska myndigheterna har för fullständighetens skull påpekat att kommissionen även misstagit sig beträffande sina egna riktlinjer enligt dokument nr IV/10535/99 av den 23 juli 2002 med rubriken "Riktlinjer för genomförandet av systemen för förvaltning, kontroll och sanktioner av landsbygdsutvecklingsåtgärder som inrättades genom rådets förordning (EG) nr 1257/1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden" (nedan kallat dokument nr IV/10535/99), som kommissionen antog år 2002 och angav i meddelandet till de tyska myndigheterna av den 11 maj 2009. Det är visserligen riktigt att dessa riktlinjer rör

direktbetalningar i fråga om den gemensamma jordbrukspolitiken och inte EJFLU. Av dessa riktlinjer framgår ändå att urvalskriterier enbart ska användas för att göra ett val mellan konkreta stödansökningar som betraktas som stödberättigande. Kriterierna blir således verkligt relevanta först när ett urval faktiskt ska göras, till exempel på grund av att de ekonomiska resurserna är begränsade mot bakgrund av antalet projekt. Enligt de tyska myndigheterna är detta inte fallet här.

- 28 Förbundsrepubliken Tyskland har till stöd för sitt resonemang om kommissionens oriktiga tolkning av bestämmelserna i förordning nr 1698/2005 i repliken betonat skillnaden mellan "åtgärder" och "insatser", vilka begrepp definieras i artikel 2 d respektive artikel 2 e i förordning nr 1698/2005. En arrondering är således inte en "insats" utan en "åtgärd" enligt dessa definitioner, eftersom "åtgärder" ligger på en högre nivå än "insatser". Unionsrätten medför ingen skyldighet för medlemsstaterna att tillämpa urvalskriterier i åtgärdsfasen, eftersom den konkretiseringsgrad som krävs för att man ska kunna tala om en insats ännu inte har uppnåtts. I det tidiga skede som kommissionen hänför sig till finns det dessutom ännu inte någon "stödmottagare" i den mening som avses i förordning nr 1698/2005. Begreppet "potentiell stödmottagare" som används av kommissionen har ingen juridisk bäring. Genom att använda sig av detta begrepp medger kommissionen implicit att det inte finns någon konkret stödmottagare i den första och den andra etappen av förfarandet för arrondering och förnyelse av byar. Förbundsrepubliken Tyskland har för övrigt bestritt kommissionens påstående att Tyskland skulle ha delat kommissionens bedömning genom att avstå från att väcka talan mot den finansiella korrigerings som Tyskland påfördes år 2013 och som avsåg ansökningsåren 2007 och 2008.
- 29 Beträffande kommissionens jämförelse med de pågående förfarandena i Nordrhein-Westfalen (Tyskland) och i Mecklenburg-Vorpommern (Tyskland), som kommissionen angett som exempel, har de tyska myndigheterna gjort gällande att jämförelsen inte är relevant, i synnerhet inte eftersom den federala lagstiftningen om arronderingar medger att de väsentliga uppgifterna för myndigheten som är behörig i fråga om arronderingar anförtros en samfällighet av berörda parter och att detta särskiljer delstaten Bayern, enligt den bayerska lagstiftningen om genomförande av den federala lagstiftningen om arronderingar från andra. Det förfarande som anförts beträffande Mecklenburg-Vorpommern rör för övrigt enbart programperioden 2014–2020.
- 30 Kommissionen har för sin del bestritt de tyska myndigheternas resonemang och gjort gällande att det finns grund för den kritik som kommissionen anført, i synnerhet under förlikningsförfarandet och i den sammanfattande rapporten.
- 31 När kommissionen vägrar att belasta Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) eller EJFLU med vissa utgifter på grund av att unionsrättsliga bestämmelser har åsidosatts av en medlemsstat, ankommer det på kommissionen att styrka att dessa bestämmelser har åsidosatts (dom av den 28 oktober 1999, Italien/kommissionen, C-253/97, EU:C:1999:527, punkt 6). Kommissionen är med andra ord skyldig att motivera sitt beslut i vilket den konstaterar att kontroller saknas eller att det föreligger brister med avseende på de kontroller som den berörda medlemsstaten har genomfört (dom av den 8 maj 2003, Spanien/kommissionen, C-349/97, EU:C:2003:251, punkt 46).
- 32 Kommissionen är inte skyldig att på ett uttömmande sätt visa att de uppgifter som medlemsstaterna har ingett är felaktiga. Den behöver endast visa att det föreligger allvarliga och berättigade skäl att betvivla riktigheten av de kontroller eller uppgifter som lämnats av de nationella myndigheterna (dom av den 20 september 2001, Belgien/kommissionen, C-263/98, EU:C:2001:455, punkt 36, och dom av den 8 maj 2003, Spanien/kommissionen, C-349/97, EU:C:2003:251, punkt 47).
- 33 Därefter ankommer det på denna medlemsstat att visa att villkoren är uppfyllda för att erhålla den finansiering som nekats av kommissionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 september 2001, Belgien/kommissionen, C-263/98, EU:C:2001:455, punkt 37). Den berörda medlemsstaten kan med andra ord inte vederlägga kommissionens konstateranden utan att stödja sina egna påståenden på omständigheter som visar att det föreligger ett tillförlitligt och funktionsdugligt kontrollsystem. Om medlemsstaten inte förmår visa att kommissionens konstateranden är felaktiga,

kan dessa konstateranden följaktligen utgöra grund för allvarliga tvivel huruvida ett adekvat och effektivt system av övervaknings- och kontrollåtgärder har införts (dom av den 28 oktober 1999, Italien/kommissionen, C-253/97, EU:C:1999:527, punkt 7, och dom av den 8 maj 2003, Spanien/kommissionen, C-349/97, EU:C:2003:251, punkt 48).

- 34 I det nu aktuella fallet framhåller tribunalen att genomförandet av unionens landsbygdsutvecklingspolitik genom det instrument för finansiering och programplanering som EJFLU utgör, inom den gemensamma jordbrukspolitikens allmänna ramar, bygger på principen om delad förvaltning mellan unionen och medlemsstaterna, genom att det i unionsrätten fastställs en allmän rättslig ram som ska kompletteras i den nationella lagstiftningen (generaladvokat Saugmandsgaard Øes förslag till avgörande i mål Občina Gorje, C-111/15, EU:C:2016:280, punkt 7).
- 35 På unionsnivå regleras finansiering från EJFLU av bestämmelserna i förordning nr 1290/2005 för programperioden 2007–2013. Programperioden 2014–2020 omfattas av förordning nr 1306/2013.
- 36 De allmänna bestämmelserna för EJFLU:s funktionssätt under programperioden 2007–2013 följer av förordning nr 1698/2005. Denna förordning upphävdes genom Europaparlamentets och rådets förordning nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005 (EUT L 347, 2013, s. 487), vilken omfattar nästa programperiod (2014–2020).
- 37 Stödet till landsbygdsutveckling enligt förordning nr 1698/2005 ska genomföras via fyra axlar som omfattas av lika många olika avsnitt i avdelning IV i nämnda förordning. I avsnitt 1, som har rubriken "Axel 1 – Att förbättra konkurrenskraften inom jord- och skogsbruket", anges i artikel 30 att stödet "får i synnerhet täcka insatser som rör ... arrondering och grundförbättring". I avsnitt 3, med rubriken "Axel 3 – Livskvalitet och diversifierad ekonomi på landsbygden", anges i artikel 52 att "[s]töd enligt detta avsnitt skall avse ... åtgärder för en bättre livskvalitet på landsbygden, genom ... förnyelse och utveckling av byarna". Insatser för arrondering av jordbruksfastigheter och insatser för förnyelse av byar hänför sig alltså till två olika axlar.
- 38 I artikel 71.2 i förordning nr 1698/2005 anges följande: "Utgifter kan endast berättiga till stöd från EJFLU om de avser sådana insatser som beslutats av programmets förvaltningsmyndighet, eller under dess ansvar, i enlighet med det behöriga organets urvalskriterier." I artikel 2 e i förordning nr 1698/2005 definieras begreppet insats som "ett projekt, avtal, arrangemang eller annan verksamhet som valts ut i enlighet med de kriterier som fastställts för det berörda landsbygdsutvecklingsprogrammet, och som genomförs av en eller flera stödmottagare på ett sätt som bidrar till att de mål som anges i artikel 4 kan uppnås". I artikel 2 d i samma förordning definieras begreppet åtgärd som "ett antal insatser som bidrar till genomförandet av en axel enligt artikel 4.2."
- 39 Ytterligare bestämmelser finns i kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningsföreskrifter till förordning nr 1698/2005 (EUT L 368, 2006, s. 15). I artikel 48.1 i den förordningen föreskrivs att medlemsstaterna, för att se till att unionens ekonomiska intressen skyddas på ett effektivt sätt, "skall ... se till att de åtgärder för landsbygdsutveckling som de avser att genomföra är verifierbara och kontrollerbara" och att de "därför [ska] fastställa kontrollförfaranden som ger dem rimliga garantier för att kriterierna för stödberättigande och andra åtaganden uppfylls".
- 40 I artikel 49.1 i förordning nr 1305/2013 anges att "[s]yftet med urvalskriterierna, [vilka fastställts av förvaltningsmyndigheten för landsbygdsprogrammet efter samråd med övervakningskommittén,] ska vara att säkerställa likabehandling av sökande, bättre användning av ekonomiska resurser och inriktning av åtgärderna mot unionens prioriteringar för landsbygdsutveckling. Vid fastställandet och tillämpningen av urvalskriterierna ska proportionalitetsprincipen beaktas när det gäller insatsens omfattning".

- 41 I den tyska federala lagstiftningen finns bestämmelser om arrondering och förnyelse av byar i Bayern i Flurbereinigungsgesetz (lag om arrondering, nedan kallad FlurbG), i dess lydelse efter översynen av den 16 mars 1976 (BGBl. 1976 I, s. 546), senast ändrad den 19 december 2008 (BGBl. 2008 I, s. 2794). En arrondering utgörs mot bakgrund av artiklarna 1 och 37 i FlurbG av en fastighetsombildning, i synnerhet en omfördelning av kommunal åkermark och utspridda eller olönsamma fastigheter, för att förbättra arbetsvillkoren inom jord- och skogsbruk.
- 42 I delstaten Bayern kompletteras det federala regelverket enligt FlurbG med Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes (lag om genomförande av lagen om arrondering, nedan kallad AGFlurbG). ÄLE ska ta initiativet till och även bära ansvaret för insatser i fråga om förnyelse av byar och arrondering.
- 43 Vad beträffar den felaktiga rättstillämpning som kommissionen påstås ha gjort sig skyldig till genom att ha åsidosatt artikel 71.2 i förordning nr 1698/2005, jämförd med artikel 2 e i samma förordning, erinrar tribunalen i fråga om förhållandet mellan en förordning och bestämmelserna i den nationella lagstiftning som förordningen hänvisar till om att den omständigheten, att en förordning är direkt tillämplig, inte hindrar att bestämmelserna i förordningen bemyndigar en unionsinstitution eller en medlemsstat att vidta tillämpningsåtgärder och att villkoren för utövande av denna befogenhet i ett sådant fall regleras av den berörda medlemsstatens offentliga rätt (se, analogt, dom av den 27 september 1979, Eridania-Zuccherifici nazionali och Società italiana per l'industria degli zuccheri, 230/78, EU:C:1979:216, punkt 34).
- 44 När en förordning omfattar ett sådant bemyndigande innebär det varken att medlemsstaten har ett obegränsat utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa tillämpningsregler eller att dessa måste ha ett visst innehåll. Det ankommer på medlemsstaten att respektera de villkor och begränsningar som uppställs i den unionslagstiftning som är särskilt tillämplig i sammanhanget eller som till och med utgör den konkreta rättsliga grunden för den aktuella regleringen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 december 2015, Finland/kommissionen, T-124/14, EU:T:2015:955, punkt 44).
- 45 Mot den bakgrunden framhåller tribunalen att det följer av skäl 61 och artikel 71.2 i förordning nr 1698/2005 att regler om stödberättigande utgifter, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, i princip ska fastställas på nationell nivå och att utgifter endast kan berättiga till stöd om de avser sådana insatser som beslutats i enlighet med det behöriga organets urvalskriterier.
- 46 Fastställandet av urvalskriterier som gör det möjligt att bestämma om utgifter berättigar till stöd från EJFLU tycks i detta fall motsvara tillämpningsåtgärder som genom förordning nr 1698/2005 anförtrots de nationella myndigheterna för att nå målen i den sistnämnda förordningen, i det nu aktuella fallet stöd till landsbygdsutveckling genom EJFLU.
- 47 Det ankommer på de tyska myndigheterna att iaktta de riktlinjer och gränser som fastställts genom bemyndigandet enligt förordning nr 1698/2005 dels vid fastställandet av urvalskriterier avseende de berörda utgifterna, dels vid tillämpningen av nämnda kriterier.
- 48 Formerna för genomförandet av arronderingar och förnyelse av byar kan emellertid i sin helhet endast regleras genom nationell rätt. Förordning nr 1698/2005 ger nämligen inte kommissionen någon möjlighet att kräva ett visst förfarande eller särskilda lagstiftningsval för genomförandet av arronderingar och förnyelse av byar i den berörda medlemsstaten.
- 49 I den mån de tyska myndigheterna har ansökt om bidrag från EJFLU för utgifter som de haft för omarrondering och förnyelse av byar i Bayern, ska tribunalen däremot först pröva om det finns urvalskriterier som kan bidra till att nå målet i förordning nr 1698/2005 och därefter under vilka former nämnda kriterier faktiskt genomförts.

- 50 Vad beträffar kvalificeringen av arronderingar och förnyelse av byar som "insatser", vilket enligt vad som anges i artikel 2 e i förordning nr 1698/2005 innebär att de ska underordnas urvalskriterier, framhåller tribunalen att det enligt fast rättspraxis följer såväl av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen att en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för att bestämma dess betydelse och räckvidd normalt ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen (se, analogt, dom av den 25 oktober 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, punkt 34 och där angiven rättspraxis).
- 51 Definitionen av begreppet insats i artikel 2 e i förordning nr 1698/2005 är emellertid mycket bred, i enlighet med vad kommissionen har anfört, i och med att den avser "ett projekt, avtal, arrangemang eller annan verksamhet" som genomförs av en eller flera stödmottagare för att uppnå målen att stödja landsbygdsutvecklingen. Därigenom kan man försäkra sig om att det verkligen görs ett urval, enligt vad som föreskrivs i bestämmelserna, trots de många olika typerna av berörda insatser och oavsett den särskilda situationen i det aktuella nationella förfarandet.
- 52 Arronderingar och förnyelse av byar måste betraktas som insatser så snart de förs in i ett projekt, avtal, arrangemang eller någon annan verksamhet som är avsedd att faktiskt förverkligas. Därmed måste de underordnas urvalskriterier i enlighet med bestämmelserna i förordning nr 1698/2005.
- 53 Begreppet åtgärd, i den mening som avses i artikel 2 d i förordning nr 1698/2005, ska däremot, i och med att det motsvarar "ett antal insatser som bidrar till genomförandet av en axel", betraktas som en abstrakt insatskategori som medlemsstaterna får välja i sina utvecklingsprogram för att fortsätta att förverkliga någon av de fyra axlar som anges i förordning nr 1698/2005. En arrondering är således en åtgärd när den betecknar den allmänna verksamheten att rationalisera användningen av jordbruksmark. Samma gäller förnyelse av byar när beteckningen avser den allmänna verksamheten att förbättra levnadsförhållandena på landsbygden. Omvänt måste en omarrondering eller en förnyelse av en by betraktas som en insats så snart den ingår i en identifierbar verksamhet, i synnerhet om den är knuten till en geografisk plats eller en viss samfällighet av enskilda.
- 54 Med hänsyn till att förordning nr 1698/2005 har omedelbar och direkt effekt innebär denna kvalificering att urvalskriterier måste tillämpas, oavsett vilken etapp den aktuella insatsen befinner sig i med avseende på den nationella lagstiftningen. Att förespråka motsatsen vore att ifrågasätta principen att unionsrättsliga begrepp ska tolkas självständigt och enhetligt.
- 55 Förbundsrepubliken Tyskland har således fel i sitt påstående att arronderingarna och förnyelsen av byar i Bayern ska ses som en särskild situation som hindrar att urvalskriterier tillämpas under de två första etapperna på grund av att det inte finns några konkreta projekt eller grupper av stödmottagare.
- 56 Förbundsrepubliken Tyskland har för övrigt medgett att urvalskriterier skulle kunna tillämpas på de två första etapperna av insatserna för arrondering och förnyelse av byar i Bayern, eftersom Tyskland i och med beslutet av den 22 december 2008 ändrat de urvalskriterier för projekten som ursprungligen angavs i BayZal för att tillämpa dem i den första och den andra etappen, även om kommissionen ansåg att dessa kriterier var olämpliga. Den handling som kommissionen ingett som bilaga och som härrör från myndigheterna i Regierungsbezirk der Oberpfalz (distriktet Oberpfalz, Tyskland), med rubriken "2003 års arbetsprogram för Oberpfalz distriktsförvaltning och direktoratet för landsbygdsutveckling i Regensburg – Kalender 2003", visar för övrigt att de lokala myndigheterna delade in projektansökningar avseende arrondering eller förnyelse av byar i fyra grupper, beroende på när i tiden beslut om arrondering skulle fattas. Som kommissionen har påpekat registrerades de äldsta ansökningarna redan år 1985. Det stora antalet väntande ansökningar tyder på att alla inte kommer att erhålla stöd, i synnerhet på grund av att de inte har förts in i arbetsprogrammet för det lokalt behöriga ÄLE.

- 57 Därmed konstaterar tribunalen att de tyska myndigheterna inte har fog för sina invändningar mot den kritik som kommissionen anfört och som tycks grundad, enligt vilken de behöriga myndigheterna under de två första etapperna av det pågående förfarandet för arrondering och förnyelse av byar i Bayern faktiskt gjorde ett förhandsurval av projekt avsedda att finansieras genom EJFLU men beslutade att inleda den tredje etappen på grundval av icke transparenta kriterier. Detta strider dessutom mot likabehandlingsprincipen, vilken kan göras gällande av de enheter och enskilda som önskar erhålla finansiering genom EJFLU. Denna situation förelåg innan den 22 december 2008 års beslut fattades och förändrades inte därefter.
- 58 Så som Förbundsrepubliken Tyskland har medgett i punkt 54 i ansökan infördes visserligen kontrollista A i samband med beslutet av den 22 december 2008 för att förbättra dokumentationen av de förberedelser som behövde göras innan man beslutade att inleda ett förfarande för arrondering och förnyelse av byar. Däremot innehåller kontrollistan inga urvalskriterier i den mening som avses i artikel 71.2 i förordning nr 1698/2005, i den mån de tyska myndigheterna i vart fall anser att det i detta skede, då de beslutar att föra in en insats i BayZals arbetsprogram, ännu inte finns någon stödmottagare och det inte är möjligt att ansöka om finansiering av konkreta projekt.
- 59 Tribunalen kan inte heller godta de tyska myndigheternas påstående att kommissionens kritik avseende det rättsstridiga förhandsurvalet av finansieringsansökningar var bristfälligt motiverad. I det särskilda sammanhanget när ett beslut om avslutande av räkenskaperna i fråga om den gemensamma jordbrukspolitiken utarbetas måste motiveringen av ett beslut anses vara tillräcklig om den stat som beslutet riktar sig till har varit nära knuten till den process i vilken beslutet har utarbetats och medveten om skälen till varför kommissionen ansåg att EUGFJ eller EJFLU inte skulle belastas med de omtvistade beloppen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 1990, Nederländerna/kommissionen, C-22/89, EU:C:1990:471, punkt 18). De tyska myndigheterna deltog i förlikningsförfarandet enligt artikel 16 i förordning nr 885/2006 innan det angripna beslutet antogs, och således var de nära knutna till den process i vilken detta beslut utarbetades och medvetna om skälen till varför kommissionen ansåg att EJFLU inte skulle belastas med de omtvistade beloppen på grund av ett rättsstridigt urval av projekt i de två första etapperna av förfarandena för arrondering och förnyelse av byar i Bayern.
- 60 Vad beträffar Förbundsrepubliken Tysklands argument att kommissionen ställde allt för höga krav på själva urvalskriterierna framhåller tribunalen följande.
- 61 Det framgår av fast rättspraxis att en sekundärrättsakt som rör den gemensamma jordbrukspolitiken, i den mån det är möjligt, ska tolkas på ett sådant sätt att den överensstämmer med bestämmelserna i fördraget (se dom av den 13 april 2011, Tyskland/kommissionen, T-576/08, ej publicerad, EU:T:2011:166, punkt 103 och där angiven rättspraxis).
- 62 I det nu aktuella fallet följer det av lydelsen i artikel 71.2 i förordning nr 1698/2005, jämförd med artikel 2 c i samma förordning, att beslut om utgifter för sådana insatser som arrondering och förnyelse av byar ska fattas i enlighet med urvalskriterier. Enligt vad som uttryckligen anges i artikel 73 i förordning nr 1698/2005 ankommer det på kommissionen att inom ramen för en delad förvaltning mellan unionens institutioner och medlemsstater garantera en sund ekonomisk förvaltning i enlighet med artikel 274 EG, vars innehåll numera finns i artikel 317 FEUF.
- 63 Principen om sund ekonomisk förvaltning ska visserligen inte reduceras till en rent räkenskapsmässig definition, men den innebär emellertid att budgetposten ska användas i enlighet med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet, där den sistnämnda principen avser hur väl specifika mål med en åtgärd och förväntade resultat uppnås, så som följer av artikel 28a i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 248, 2002, s. 1), i dess ändrade lydelse samt artikel 30 i

Europaparlamentets och rådets förordning av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 (EUT L 298, 2012, s. 1).

- 64 Beaktandet av dessa principer innebär att de valda urvalskriterierna gör det möjligt att i första hand finansiera insatser som bäst uppfyller målen för landsbygdsutveckling så som de följer av de fyra axlarna i förordning nr 1698/2005.
- 65 Det gäller således att se till att kriterierna gör det möjligt att bland alla insatser som berörs av en ansökan om finansiering genom EJFLU identifiera de insatser som bäst kan nå målen för den gemensamma jordbrukspolitiken genom förordning nr 1698/2005.
- 66 Mot den bakgrunden och med hänsyn till samarbetet mellan unionen och medlemsstaterna måste förteckningen över urvalskriterier, även om de tyska myndigheterna visserligen fritt får fastställa förteckningen utan att den nödvändigtvis måste omfatta ett sifferbaserat bedömnings- eller klassificeringssystem för insatserna, likväl tillåta fastställande av vilka insatser som utifrån förtjänst i första hand ska erhålla stöd från EJFLU.
- 67 Tribunalen ska således pröva om de tyska myndigheternas urvalsmetoder är förenliga med dessa krav.
- 68 Tribunalen framhåller i det sammanhanget, såsom kommissionen mycket riktigt har gjort gällande, att kriterierna för insatsernas stödberättigande måste särskiljas från urvalskriterierna.
- 69 Kriterierna för stödberättigande gör det på sin höjd möjligt att konstatera att insatserna uppfyller de huvudsakliga villkoren för att finansieras genom EJFLU, som att de ska stämma överens med huvuddragen i målen för den gemensamma jordbrukspolitiken så som de angetts i BayZal. Däremot kan dessa kriterier inte användas för att bestämma vilka insatser som utifrån förtjänst ska finansieras i första hand.
- 70 De tyska myndigheternas urvalskriterier som ska granskas är dels de kriterier som ingavs i december 2008 efter kommissionens första inspektion och som anges i kontrollista C, dels de kriterier som fastställdes i december 2012 och som anges i kontrollistorna A och B.
- 71 Kontrollista C, med rubriken "Kriterier för ansökan om en eller flera finansieringsåtgärder genom EJFLU", motsvarar den kontrollista som de tyska myndigheterna tog fram i december 2008.
- 72 Den består av tre tabeller. Den första tabellen har rubriken "Samstämmighet med BayZals mål" och innehåller en rad frågor som är avsedda att kontrollera att den aktuella insatsen stämmer överens med målen för BayZal. Den andra tabellen, "Gemensamt urval för alla åtgärds-koder", är avsedd att kontrollera att de materiella villkoren för att erhålla stöd är uppfyllda, i synnerhet med avseende på projektinnehavarens tillförlitlighet och prestationer, finansieringens säkerhet, garantier för att insatsen genomförs i en stödberättigande region, under programperioden och utan dubbla bidrag. Den tredje tabellen, med rubriken "Specifika urvalskriterier för olika åtgärds-koder", innehåller fem sammanfattande kriterier, såsom huruvida insatsen finns med i arbetsprogrammet. Minst två av dessa måste vara uppfyllda för att insatsen ska berättiga till stöd från EJFLU.
- 73 Kriterierna på kontrollista C fastställer visserligen om en insats är stödberättigande, men omfattar däremot inga aspekter som möjliggör en jämförande värdering med andra projekt som också är stödberättigande. Under de förutsättningarna uppfyller de inte kraven i förordning nr 1698/2005.
- 74 Kontrollista A har rubriken "Kriterier för införande av ett förfarande/en insats i arbetsprogrammet" och består av fyra tabeller med rubrikerna "Utveckling av landsbygdsområden (strategi)", "Regionala synergier", "Kommunalt engagemang och nuvarande prestationer av kommunförvaltningen" respektive "Överensstämmelse med målen för landsbygdsutveckling".

- 75 I dessa fyra tabeller räknas ett visst antal kriterier upp vars uppfyllelse ska prövas innan man beslutar att föra in en ansökan om ett arronderingsförfarande i arbetsprogrammet. Som kommissionen har påpekat finns det inget samband mellan kriterierna, antalet ja- eller nej-svar och den övergripande bedömningen av huruvida ett förfarande för en insats avseende arrondering eller förnyelse av en by kan tas med i arbetsprogrammet för behörigt ÄLE.
- 76 Kontrollista A gör det visserligen möjligt att avgöra om en insats teoretiskt är stödberättigande men den möjliggör ingen jämförelse och uppfyller inte heller kraven i förordning nr 1698/2005.
- 77 Kontrollista B har rubriken "Kriterier för ingivande av ett förfarande/en insats" och gör det möjligt att avgöra om det finns skäl att formellt besluta att inleda ett förfarande för arrondering enligt gällande lagstiftning i Bayern.
- 78 Kontrollista B innehåller endast sex formella kriterier för att bestämma om ett förfarande kan inledas, som kriteriet att förfarandet eller insatsen verkligen ska vara infört i arbetsprogrammet. Dessa kriterier rör ett eventuellt berättigande till finansiering från EJFLU men möjliggör uppenbarligen inte någon jämförelse med andra insatser.
- 79 Vad beträffar de tyska myndigheternas argument, att urvalet av insatser, mot bakgrund av dokument nr VI/10535/99 som kommissionen berörde i sin skrivelse av den 11 maj 2009, endast var "eventuellt", det vill säga att det inte var bindande, framhåller tribunalen att riktlinjerna i dokument nr VI/10535/99 avsåg den föregående programperioden (2000–2006) och att urvalet inte var frivilligt enligt förordning nr 1698/2005.
- 80 Dokument nr VI/10535/99 kan således inte åberopas för att bestrida tillämpningen av de bindande bestämmelserna i förordning nr 1698/2005. Tribunalen framhåller dessutom att dokument nr VI/10535/99 enligt kommissionens skrivelse av den 11 maj 2009 angavs med avseende på formerna för urvalskriteriernas genomförande och inte med avseende på huruvida det var lämpligt att genomföra dem.
- 81 Av vad som anförs ovan följer att kommissionen inte gjorde sig skyldig till någon felaktig rättstillämpning när den fann att artikel 71.2 i förordning nr 1698/2005 innebar ett krav på kriterier som möjliggör ett jämförande urval av insatser och att de kriterier som tillämpades i Bayern inte uppfyllde detta krav.
- 82 Tribunalen framhåller även att skyldigheten att göra ett urval bland insatser avseende arrondering och förnyelse av byar bibehållits för programperioden 2014–2020, enligt vad som anges i artikel 49 i förordning nr 1305/2013, även om de tyska myndigheterna endast har berört åsidosättandet av förordning nr 1698/2005, som rör programperioden 2007–2013. Förbundsrepubliken Tyskland har inte styrkt att kommissionen handlade oriktigt när den krävde att jämförande urvalskriterier skulle tillämpas för år 2014, och därför kan det angripna beslutet inte kritiseras i detta avseende.
- 83 Mot bakgrund av bedömningen ovan kan talan inte vinna bifall såvitt avser den första grunden.

Den andra grunden, avseende ett åsidosättande av principen om partnerskap enligt artikel 6 i förordning nr 1698/2005, principen om lojalt samarbete enligt artikel 4.3 första stycket FEU och principen om skydd för berättigade förväntningar

- 84 Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande att kommissionen genom det angripna beslutet åsidosatte principen om partnerskap och skyldigheten till ömsesidig lojalitet mellan unionen och medlemsstaterna enligt artikel 6.1 och 6.3 i förordning nr 1698/2005 och artikel 4.3 första stycket FEU.

- 85 Förbundsrepubliken Tyskland har i första hand anfört att kommissionen genom beslut av den 5 september 2007 godkände BayZal. BayZal innehåller en detaljerad beskrivning av det gällande förfarandet i Bayern i fråga om arrondering och förnyelse av byar, särskilt av de olika etapperna i detta förfarande och förfarandets längd, vilket kan sträcka sig över flera år. Dessutom anges att även insatser eller projekt som beslutades före programperiodens början år 2007 och som redan höll på att genomföras måste finansieras.
- 86 Beslutet av den 5 september 2007 föregicks av en samrådsperiod på nio månader, och därmed hade kommissionen möjlighet att ta del av alla relevanta aspekter av det gällande förfarandet i Bayern. Därför kan kommissionen inte ifrågasätta de tyska myndigheternas agerande. Om kommissionen hade ansett att de tyska myndigheterna var tvungna att ändra sin praxis borde den ha fattat ett beslut om ändring av beslut av den 5 september 2007, vilket den inte gjorde.
- 87 Övervakningskommittén träffades flera gånger efter november 2007 i närvaro av företrädare för kommissionen. Sedan de sistnämnda motsatt sig det upplägg som ursprungligen övervägdes, fastställdes ytterligare urvalskriterier. Kommissionens företrädare uttryckte inga tvivel med avseende på dessa kriterier. De invände inte heller mot den omständigheten att insatserna inte behövde rangordnas på grund av att de ekonomiska resurserna var tillräckliga.
- 88 De tyska myndigheterna har förklarat att de litade på de förväntningar som väcktes av kommissionen såväl genom valideringen av BayZal som genom inställningen hos kommissionens företrädare i övervakningskommittén, och har åberopat åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar.
- 89 I repliken har de tyska myndigheterna även, i andra hand, gjort gällande att kommissionen har ett delat ansvar för ett eventuellt åsidosättande av förordning nr 1698/2005, vilket i vart fall bör begränsa storleken på den finansiella korrigeringen.
- 90 Kommissionen har yrkat att talan ska ogillas såvitt avser den andra grunden, av det skälet att unionens sekundärrätt, som i det nu aktuella fallet följer av förordning nr 1698/2005, ska ges företräde framför bestämmelserna i BayZal. Kommissionen har gjort gällande att även om den verkligen har godkänt BayZal hindrar det inte att de tyska myndigheterna genomför ett jämförande urval av de aktuella insatserna.
- 91 Kommissionen har för övrigt anfört att företrädare för kommissionen visserligen deltog i övervakningskommitténs arbete men att de endast deltog som rådgivare, så som föreskrivs i artikel 77.2 tredje stycket i förordning nr 1698/2005. Under de förutsättningarna avvisar kommissionen helt alla tankar på att den, såsom de tyska myndigheterna har påstått, godkänt en lösning som innebar att inga jämförande urvalskriterier tillämpades. Kommissionen har i synnerhet hänvisat till sin skrivelse till de tyska myndigheterna av den 11 maj 2009, i vilken den entydigt angav att sådana kriterier var nödvändiga.
- 92 Tribunalen erinrar om att det i artikel 4.3 första stycket FEU anges att unionen och medlemsstaterna enligt principen om lojalt samarbete ska respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen. I artikel 6.1 i förordning nr 1698/2005 anges dessutom att "[s]töden från EJFLU skall utnyttjas i ett nära samråd ... mellan kommissionen och medlemsstaten och med de myndigheter och organ som medlemsstaten utser enligt nationella regler och rutiner". I punkt 3 i samma artikel anges att "[p]artnerskapet skall delta i utarbetandet och övervakningen av den nationella strategiska planen och i utarbetandet, genomförandet, övervakningen och utvärderingen av landsbygdsutvecklingsprogrammen".

- 93 Principen om skydd för berättigade förväntningar är enligt fast rättspraxis en av unionens grundläggande principer. Rätten att åberopa denna princip gäller för samtliga rättssökande hos vilka en institution i Europeiska unionen har väckt grundade förhoppningar (se dom av den 14 mars 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, punkterna 23 och 24 och där angiven rättspraxis).
- 94 Tydliga, ovillkorliga och samstämmiga uppgifter från behörig och tillförlitlig källa utgör, oavsett i vilken form de har lämnats, en sådan försäkran som kan väcka grundade förhoppningar. Däremot kan ingen med framgång göra gällande att denna princip har åsidosatts om administrationen inte har gett någon tydlig försäkran (dom av den 14 mars 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, punkt 25).
- 95 Tribunalen understryker, i likhet med vad kommissionen har gjort gällande, att den omständigheten, att det i det nu aktuella fallet inte angavs i BayZal att urvalskriterier som möjliggjorde en jämförelse mellan potentiellt stödberättigande insatser var ett villkor för att stöd från EJFLU skulle beviljas, inte påverkar tolkningen av artikel 71.2 i förordning nr 1698/2005, så som den formuleras ovan i punkterna 65 och 66, enligt vilken det är ett tvingande krav att sådana kriterier genomförs (se, analogt, dom av den 7 juli 2016, Polen/kommissionen, C-210/15 P, ej publicerad, EU:C:2016:529, punkt 43).
- 96 I den mån denna tolkning är giltig både för de tyska myndigheterna och för kommissionen innebär det att det var ett tvingande krav att jämförande urvalskriterier först togs fram och sedan genomfördes.
- 97 Därmed kunde kommissionens godkännande av BayZal inte få till följd att kommissionen avstod från kravet på jämförande urvalskriterier, vilket i vart fall skulle ha inneburit att kommissionen överskred sina befogenheter. Förbundsrepubliken Tyskland har följaktligen misstagit sig om räckvidden av godkännandet av BayZal.
- 98 Kommissionen var i vart fall inte heller skyldig att fatta något beslut om ändring av beslutet av den 5 september 2007. Bestämmelserna i BayZal och i den nationella lagstiftningen enligt FlurbG och AGFlurbG är nämligen förenliga med ett genomförande av jämförande urvalskriterier. Däremot består de tyska myndigheternas underlåtenhet i att de inte tog fram och genomförde några sådana kriterier.
- 99 Tribunalen understryker även att kommissionen enligt artikel 77.2 tredje stycket i förordning nr 1698/2005 deltog i övervakningskommittén som rådgivare. Därmed finns det ingen anledning att göra gällande att de intog någon tydlig ståndpunkt i det sammanhanget. Dessutom tycks kommissionens företrädare ha uttryckt att de inte samtyckte till de ändringar som gjordes i december 2008 på grund av avsaknaden av jämförande urvalskriterier. Detta följer bland annat av kommissionens skrivelse av den 11 maj 2009 till de tyska myndigheterna, i vilken kommissionen i punkt 2.2.2 i bilagan, under rubriken ”Den nya kontrollistan ”Urvalskriterier i landsbygdsutvecklingen”, anförde tvivel om formerna för jämförelsen mellan nya projekt och projekt som ingavs före 2009 och anmodade de tyska myndigheterna att närmare klargöra formerna för urvalet av nämnda projekt.
- 100 Förbundsrepubliken Tyskland har följaktligen inte fog för att åberopa ett åsidosättande av principen om partnerskap och av skyldigheten till lojalitet och ett delat ansvar för kommissionen. Förbundsrepubliken Tyskland saknar också stöd för att göra gällande att kommissionen lämnade detaljerade, ovillkorliga och samstämmiga upplysningar enligt vilka det befintliga urvalssystemet var tillfredsställande. Argumentet avseende ett åsidosättande av principen om berättigade förväntningar kan således inte heller godtas.
- 101 Mot bakgrund av bedömningen ovan kan talan inte vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

Den tredje grunden, avseende ett åsidosättande av subsidiaritetsprincipen enligt artikel 5 FEU

- 102 I den tredje grunden har Förbundsrepubliken Tyskland gjort gällande att kommissionen genom sin extensiva tolkning av förordning nr 1698/2005, som innebär att urvalskriterier måste tillämpas i de olika etapperna i det gällande förfarandet för arrondering och förnyelse av byar i Bayern, har åsidosatt subsidiaritetsprincipen och inkräktat på medlemsstaternas och kommunernas processuella autonomi i fråga om fysisk planering. Fysisk planering är ett område som bäst hanteras av medlemsstaterna och vid behov av de regionala och lokala aktörerna och vars organisation skyddas genom Tysklands konstitution.
- 103 Kommissionens mål är att de tre etapperna i förfarandet för arrondering och förnyelse av byar i Bayern ska reduceras till en enda etapp. Detta skulle påverka medborgarnas deltagande negativt och leda till att dåligt förberedda projekt beaktades, vilket skulle medföra ökade kostnader.
- 104 Förbundsrepubliken Tyskland har upprepat sitt resonemang om att förordning nr 1698/2005 endast kräver urvalskriterier när det gäller insatser som identifierats i den tredje etappen.
- 105 Kommissionen har yrkat att den tredje grunden ska underkännas av det skälet att nationella bestämmelser inte får leda till att direkt tillämpliga regler enligt unionsrätten blir ogiltiga, inte ens mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen.
- 106 Kommissionen har i vart fall bestritt att den önskar ta kontroll över det nuvarande förfarandet i Bayern, vilket enligt kommissionen mycket väl kan förenas med skyldigheten att genomföra urvalskriterier. Kommissionen har anfört att de tyska myndigheterna, om de anser sig vara förhindrade att göra detta, även har möjligheten att välja andra åtgärder i den berörda axeln, så som den definieras i förordning nr 1698/2005.
- 107 Tribunalen erinrar om att unionen, enligt subsidiaritetsprincipen så som den beskrivs i artikel 5.3 FEU, på de områden där den inte har exklusiv behörighet ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå (dom av den 17 juni 2009, Portugal/kommissionen, T-50/07, ej publicerad, EU:T:2009:206, punkt 105).
- 108 Att det i det nu aktuella fallet är nödvändigt att beakta subsidiaritetsprincipen framgår bland annat av skäl 61 i förordning nr 1698/2005, där det anges att det "[e]nligt subsidiaritetsprincipen, och med förbehåll för vissa undantag, bör ... finnas nationella regler för vilka utgifter som är stödberättigande". Detta kompletteras genom skäl 63 i samma förordning, där följande anges: "Det decentraliserade genomförandet av verksamhet i vilken EJFLU är involverad bör följas av garantier, särskilt i fråga om kvaliteten på genomförandet, resultat, sund ekonomisk förvaltning samt kontroller."
- 109 Kommissionen ska som ansvarig för genomförandet av unionens budget kontrollera på vilka villkor finansiering har betalats ut och kontroller genomförts och endast finansiera utgifter om dessa villkor ger alla nödvändiga garantier vad beträffar överensstämmelsen med unionens regler (se, analogt, dom av den 17 juni 2009, Portugal/kommissionen, T-50/07, ej publicerad, EU:T:2009:206, punkt 106).
- 110 Även om rollfördelningen mellan kommissionen och de tyska myndigheterna innebär att de sistnämnda har till uppgift att ta fram relevanta nationella regler som reglerar vilka utgifter som är stödberättigande, i synnerhet i den mån det hänvisas till nationella tillämpningsåtgärder i förordning nr 1698/2005 i detta avseende, är det ändå så att kommissionen är skyldig att kontrollera om de tyska myndigheterna verkligen uppfyller sina skyldigheter på detta område, utan att detta ger kommissionen någon som helst befogenhet att kräva några särskilda regler i den nationella lagstiftningen om förfarandet för arrondering och förnyelse av byar.

- 111 Så som kommissionen har gjort gällande består medlemsstaternas skyldigheter enligt artikel 71.2 i förordning nr 1698/2005 i att genomföra urvalskriterier som gör det möjligt att företa ett jämförande urval bland de berörda insatserna. Detta får anses vara ett genomförbart mål utan att den nationella eller regionala lagstiftning som reglerar förfarandet för arrondering och förnyelse av byar ifrågasätts.
- 112 Förbundsrepubliken Tyskland har således ingen grund för att göra gällande ett åsidosättande av subsidiaritetsprincipen, eftersom den inte har styrkt att kommissionen inkräktat på dess behörighetsområde enligt subsidiaritetsprincipen genom att kräva att bestämmelserna i artikel 71.2 i förordning nr 1698/2005 ska iakttas.
- 113 Mot bakgrund av bedömningen ovan kan talan inte vinna bifall såvitt avser den tredje grunden.

Den fjärde grunden, avseende ett åsidosättande av artikel 52.2 i förordning nr 1306/2013, av artikel 31.2 i förordning nr 1290/2005 och av proportionalitetsprincipen, samt bristfällig motivering

- 114 Förbundsrepubliken Tyskland, som genom den fjärde grunden har upprepat sitt påstående att den inte har åsidosatt bestämmelserna i förordning nr 1698/2005, har i andra hand gjort gällande att kommissionen, genom att påföra Tyskland en schablonkorrigering på 10 procent, i vart fall gjort en oriktig bedömning av arten och den begränsade räckvidden av överträdelsen och bortsett från att unionen inte har lidit eller ens riskerat att lida någon ekonomisk skada.
- 115 När kommissionen med hänvisning till riktlinjerna för tillämpningen av finansiella korrigeringar i dokument nr VI/5330/97 av den 23 december 1997 med rubriken ”Riktlinjer för utvärdering av budgetkonsekvenserna i samband med granskningen av och beslutet att avsluta räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ” (nedan kallad dokument nr VI/5330/97), gjorde kommissionen den oriktiga bedömningen att en nyckelkontroll hade åsidosatts.
- 116 Villkoren för stödberättigande enligt bestämmelserna i förordning nr 1698/2005 var nämligen uppfyllda i samtliga insatser för vilka ansökan om finansiering från EJFLU ingetts, vilket för övrigt medgetts av förlikningsorganet. Projekten stämde överens med målen för EJFLU och tillräckliga ekonomiska resurser fanns även tillgängliga. Urvalskriterierna berörs för övrigt inte av definitionen av nyckelkontroller i dokument nr VI/5330/97.
- 117 En korrigering på 10 procent kan enbart vidtas när det är helt omöjligt att bedöma om de aktuella insatserna är stödberättigande, inte när brister påstås förekomma i urvalet av de bästa projekten bland alla stödberättigande insatser.
- 118 Korrigeringen på 10 procent utgör även ett åsidosättande av artikel 52.2 i förordning nr 1306/2013 och av artikel 31.2 i förordning nr 1290/2005, i den del kommissionen inte tog hänsyn till överträdelsens art, eftersom den likställde brister i bedömningen av huruvida utgifterna var stödberättigande med brister i urvalsförfarandet.
- 119 Den bristfälliga motiveringen består slutligen i att kommissionen inte förklarade hur nyckelkontroller, i den mening som avses i kommissionens riktlinjer, hade åsidosatts med avseende på urvalskriterierna.
- 120 I repliken har Förbundsrepubliken Tyskland anfört att kommissionen under det skriftliga förfarandet vid tribunalen i efterhand motiverade korrigeringen på 10 procent genom att förklara att en finansiell korrigering på endast 5 procent hade tillämpats på andra medlemsstater för liknande brister, eftersom dessa stater ändå tillämpade ett poängsystem för att rangordna insatserna. Bortsett från att denna motivering lämnades för sent, vilar den på en grund som inte är förenlig med den omständigheten att förordning nr 1698/2005 inte föreskriver något poängsystem för att rangordna insatserna.

- 121 Förbundsrepubliken Tyskland har avvisat kommissionens påstående att Tyskland inte ens genom administrativa kontroller försäkrade sig om att urvalet genomfördes enligt reglerna, eftersom kontroller i stället utfördes och dokumenterades för varje insats.
- 122 Kommissionen har anfört att administrativa kontroller ska göras i samband med urvalet av insatser enligt artikel 24 i kommissionens förordning (EU) nr 65/2011 av den 27 januari 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 vad gäller kontroller och tvärvillkor i samband med stöd för landsbygdsutveckling (EUT L 25, 2011, s. 8). Urvalet av insatser ska emellertid inte endast bestå i att fylla i kontrollistorna A, B och C och kontrollera att utgifterna är stödberättigande av den anledningen att de ingår i BayZal, utan i att göra ett korrekt urval bland potentiellt stödberättigande insatser.
- 123 Kommissionen anser att den huvudsakliga processen, genom vilken den lokala förvaltningen ska besluta om huruvida en insats ska medges finansiering från EJFLU, inte har kontrollerats, eftersom kontrollistorna A, B och C inte innebär någon jämförande värdering av projekten. De subventionerade insatserna motsvarar i sin helhet utgifter som uppfyller kraven för att berättiga till stöd, och det innebär att risken för EJFLU inte är 100 procent. Att något jämförande urval inte har gjorts innebär emellertid en större risk. Det rör sig om en brist avseende en nyckelkontroll som motiverar en schablonkorrigering på 10 procent.
- 124 Kommissionen har även anfört, med avseende på den bristfälliga motivering som åberopats av Förbundsrepubliken Tyskland, att skälet till att en schablon på 10 procent tillämpades var att det inte hade gjorts något som helst urval bland insatserna enligt reglerna, i motsats till de medlemsstater som påförts en korrigerigering på 5 procent, och inte att man inte hade använt sig av ett poängbaserat värderingssystem. Förbundsrepubliken Tyskland underrättades regelmässigt om detta genom skriftväxlingen under det administrativa förfarandet och i kommissionens sammanfattande rapport. Följaktligen har Tyskland underrättats om skälen till att en schablon på 10 procent tillämpades.
- 125 Beträffande schablonkorrigeringar i fråga om EJFLU anges i artikel 31.2 i förordning nr 1290/2005 att kommissionen ska göra en bedömning av de belopp som ska undantas, särskilt med hänsyn till hur stor bristen på förenlighet är. Kommissionen ska ta hänsyn till överträdelsens art och omfattning samt till den ekonomiska förlust som unionen lidit (dom av den 26 februari 2015, Litauen/kommissionen, T-365/13, EU:T:2015:113, punkt 52 (ej publicerad)).
- 126 I bilaga 2 till dokument nr VI/5330/97 anges de ekonomiska följderna av brister i medlemsstaternas kontroller. Om uppgifter som framkommit genom undersökningen inte gör det möjligt att genom extrapolering av bestämda förluster med hjälp av statistiska metoder eller genom hänvisning till andra verifierbara uppgifter bedöma de förluster som unionen lidit till följd av en bristande kontroll, kan en schablonmässigt beräknad finansiell korrigerigering, utifrån omfattningen av risken för förlust, övervägas (dom av den 26 februari 2015, Litauen/kommissionen, T-365/13, EU:T:2015:113, punkt 53 (ej publicerad)).
- 127 I dokument nr VI/5330/97 har kommissionen klassificerat kontrollerna i två kategorier för att bestämma storleken på risken för förlust för unionens medel. Nyckelkontroller är de fysiska och administrativa kontroller som krävs för att kontrollera de faktiska omständigheterna, särskilt att föremålet för ansökan, är reellt, kvantiteten och de kvalitativa villkoren, däribland iakttagande av tidsfrister, skördekrav m.m. Nyckelkontrollerna utförs i fält och genom insamling av oberoende uppgifter, såsom fastighetsregister. Sekundärkontroller är administrativa insatser som krävs för att handlägga ansökningarna korrekt, till exempel kontroll av iakttagande av sista ansökningsdag, identifiering av dubblettansökningar avseende samma föremål, riskbedömning, tillämpning av sanktionsåtgärder och lämplig övervakning av förfarandena (dom av den 26 februari 2015, Litauen/kommissionen, T-365/13, EU:T:2015:113, punkt 54 (ej publicerad)).

- 128 För beräkning av utgifter som inte är stödberättigande föreskrivs följande fyra kategorier av schablonmässiga korrigeringar i dokument nr VI/5330/97:
- En korrigering på 25 procent när det över huvud taget inte har införts något kontrollsystem eller om det har införts på ett ytterst bristfälligt sätt och det förefaller som om det ofta förekommer oegentligheter och oaktsamhet vid bekämpningen av bedrägliga och felaktiga förfaranden och det följaktligen finns en särskilt hög risk för förluster för Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ).
 - En rättelse på 10 procent är motiverad när en eller flera grundläggande kontroller inte har gjorts eller har gjorts så bristfälligt eller så sällan att de inte alls har räckt till för att avgöra om ansökningarna berättigade till stöd eller för att förhindra oegentligheter, och det därmed finns skäl att anta att EUGFJ har löpt en betydande risk för stora förluster.
 - En rättelse på 5 procent är motiverad när alla grundläggande kontroller har utförts men inte varit tillräckligt många, inte utförts tillräckligt ofta eller inte varit så djupgående som krävs, och det därmed finns skäl att anta att kontrollerna inte ger tillräcklig garanti för att ansökningarna berättigade till stöd, och att EUGFJ alltså har löpt en betydande risk för förlust.
 - En korrigering på 2 procent är motiverad när en medlemsstat på ett lämpligt sätt har utfört de grundläggande kontrollerna men helt underlåtit att utföra en eller flera kompletterande kontroller, och det därmed finns lägre risk för förlust för EUGFJ och överträdelsen också är mindre allvarlig.
- 129 I det nu aktuella fallet följer det av slutsatserna i den sammanfattande rapporten att kommissionen ansåg att urvalet av insatser fortfarande inte var transparent och att det medförde en risk för EJFLU, och att det därför fanns anledning att tillämpa en schablonkorrigering på 10 procent.
- 130 Så som kommissionen har gjort gällande beror inte det icke-transparenta urvalet på att de tyska myndigheterna inte använt sig av ett särskilt system med värderingskriterier som omfattade ett poängsystem, utan mer grundläggande på att man inte tillämpade några jämförande urvalskriterier i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 71.2 i förordning nr 1698/2005, vilket framgår ovan av prövningen av den första grunden. Därmed åsidosatte de tyska myndigheterna en av sina grundläggande skyldigheter enligt nämnda bestämmelse.
- 131 Enligt artikel 31.2 i förordning nr 1290/2005 ankom det på kommissionen att dra slutsatserna av den underlåtenhet som faststälts och att göra en bedömning av de belopp som skulle undantas, särskilt med hänsyn till hur stor bristen på förenlighet var, och att då beakta överträdelsens art och omfattning samt den ekonomiska förlust som unionen lidit.
- 132 Den underlåtenhet som faststälts hindrade de tyska myndigheterna från att avgöra om finansieringsansökningarna var stödberättigade på de villkor som föreskrivs i artikel 71.2 i förordning nr 1698/2005. Detta ska följaktligen betraktas som en bristande nyckelkontroll som skäligen kan antas medföra en stor risk för omfattande förluster för EJFLU. Påståendet att det fanns tillräckliga ekonomiska resurser tillgängliga för alla insatser är nämligen oriktigt om hänsyn tas till samtliga projektansökningar avseende arrondering och förnyelse av byar, i synnerhet de ansökningar som inte förts in i arbetsprogrammet för de lokalt behöriga ÄLE. De tyska myndigheternas underlåtenhet medför även en risk för att unionens resurser går till insatser som inte har de nödvändiga förtjänsterna. Det innebär att Förbundsrepubliken Tysklands argument, att unionen inte har lidit eller ens riskerat att lida någon ekonomisk skada till följd av att tillräckliga ekonomiska resurser fanns tillgängliga, i vart fall måste betraktas som verkningslöst.
- 133 Vid en abstrakt bedömning av risken för ekonomisk skada förefaller värderingen till 10 procent giltig för ett schablonbelopp som ska undantas finansiering med hänsyn till det obestämda antalet enskilda berörda fall och omständigheter och mot bakgrund av vad som anges i dokument nr VI/5330/97.

- 134 Tvärtemot vad de tyska myndigheterna har anfört åsidosatte kommissionen följaktligen varken bestämmelserna i artikel 52.2 i förordning nr 1306/2013, artikel 31.2 i förordning nr 1290/2005 eller proportionalitetsprincipen när den valde denna schablonsats.
- 135 Vad beträffar det påstådda åsidosättandet av motiveringsskyldigheten erinrar tribunalen om att de tyska myndigheterna, genom att de deltog i förlikningsförfarandet enligt artikel 16 i förordning nr 885/2006 innan det angripna beslutet fattades, har varit nära knutna till den process i vilken detta beslut utarbetades. De hade således kännedom om skälen till att kommissionen ansåg att en schablonkorrigering på 10 procent skulle tillämpas.
- 136 Hänvisningen till en schablonkorrigering på 5 procent för vissa medlemsstater är följaktligen ingen motivering som kommissionen lämnade i efterhand för att motivera att en schablon på 10 procent tillämpades. Förbundsrepubliken Tysklands resonemang i detta avseende måste således underkännas.
- 137 Mot bakgrund av bedömningen ovan kan talan inte vinna bifall såvitt avser den fjärde grunden. Talan ska därmed ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 138 Enligt artikel 134.1 i tribunalens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.
- 139 Kommissionen har yrkat att Förbundsrepubliken Tyskland ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Förbundsrepubliken Tyskland har tappat målet ska yrkandet bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (andra avdelningen)

följande:

- 1) Talan ogillas.**
- 2) Förbundsrepubliken Tyskland ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Prek

Schalin

Costeira

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 3 april 2017.

Underskrifter