ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer)

28 september 2016 *

„EOGFL, afdeling Garantie — ELGF en Elfpo — Van financiering uitgesloten uitgaven — Geïntegreerd beheers- en controlesysteem — Verlaging of uitsluiting in geval van niet-naleving van de randvoorwaarden — Forfaitaire financiële correctie die door de Commissie overeenkomstig de interne richtsnoeren ter zake is vastgesteld — Bewijslast — Uitlegging van bijlage II bij verordening (EG) nr. 73/2009”

In zaak T-437/14,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door M. Holt en J. Kraehling als gemachtigden, bijgestaan door V. Wakefield, barrister,

verzoeker,

ondersteund door

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door M. Bulterman en B. Koopman als gemachtigden,

interveniënt,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door K. Skelly en D. Triantafyllou als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van negen regels in de bijlage bij uitvoeringsbesluit 2014/191/EU van de Commissie van 4 april 2014 houdende onttrekking aan EU-financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten hebben verricht in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) of in het kader van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB 2014, L 104, blz. 43), wat betreft de in de bijlage bij het besluit opgenomen post voor financiële correcties ter hoogte van 5 606 459,48 EUR die zijn toegepast op uitgaven die gedurende de begrotingsjaren 2008, 2009 en 2010 door het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zijn gedaan in Schotland, omdat die uitgaven niet overeenkomstig de voorschriften van de Europese Unie zijn verricht,

wijst

* Procestaal: Engels

HET GERECHT (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: M. Prek, president, I. Labucka (rapporteur) en V. Kreuschitz, rechters,

griffier: S. Spyropoulos, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 november 2015,

het navolgende

Arrest

Toepasselijke bepalingen

1 Op 29 september 2003 heeft de Raad van de Europese Unie verordening (EG) nr. 1782/2003 vastgesteld, tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de verordeningen (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 en (EG) nr. 2529/2001 (PB 2003, L 270, blz. 1).

2 Artikel 3, lid 1, van deze verordening bepaalde dat „[e]en landbouwer die rechtstreekse betalingen [ontving], [...] de in bijlage III bedoelde uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen [in acht moest nemen]”.

3 Artikel 4 van deze verordening luidde als volgt:

„1. De uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen als vermeld in bijlage III worden vastgesteld in communautaire regelgeving op de volgende gebieden:

— volksgezondheid, diergezondheid en gezondheid van planten,

— milieu,

— dierenwelzijn.

2. In het kader van deze verordening gelden de in bijlage III genoemde besluiten in de van tijd tot tijd gewijzigde versie, en in geval van richtlijnen, zoals geïmplementeerd door de lidstaten.”

4 In artikel 6 van diezelfde verordening, „Verlaging of uitsluiting van betalingen”, heette het:

„1. In het geval dat de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen [...] niet worden nageleefd, ten gevolge van een handelen of nalaten dat rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de betrokken landbouwer, wordt het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen die in het kalenderjaar waarin de niet-naleving plaatsvindt [...] moeten worden verleend, verlaagd of ingetrokken overeenkomstig de op grond van artikel 7 vastgestelde uitvoeringsbepalingen.

[...]”

5 Artikel 7, lid 1, van genoemde verordening bepaalde dat uitvoeringsbepalingen moesten worden vastgesteld betreffende de in artikel 6 bedoelde verlagingen en uitsluitingen, rekening houdend met „de ernst, de omvang, het permanente karakter en de herhaling van de geconstateerde niet-naleving en met de in de leden 2, 3 en 4 vastgestelde criteria". Die leden luidden voor zover hier van belang als volgt:

„2. In het geval van nalatigheid mag het verlagingspercentage niet meer bedragen dan 5 % en, bij herhaalde niet-naleving, 15 %.

3. In geval van opzettelijke niet-naleving kan het verlagingspercentage in principe niet minder dan 20 % bedragen en kan het tot de volledige uitsluiting van één of meer steunregelingen gaan en voor één of meer kalenderjaren gelden.

[...]"

6 Bijlage III, waarin de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (hierna: „RBE") staan opgesomd, is gewijzigd bij verordening (EG) nr. 21/2004 van de Raad van 17 december 2003 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor schapen en geiten en tot wijziging van verordening (EG) nr. 1782/2003 en de richtlijnen 92/102/EEG en 64/432/EEG (PB 2004, L 5, blz. 8). Bij deze verordening is aan die bijlage een nieuwe RBE, met het nummer 8 bis, toegevoegd, die als volgt luidt:

„Verordening [...] nr. 21/2004 [...]: Artikelen 3, 4 en 5".

7 Verordening nr. 1782/2003 is met ingang van 1 januari 2009 ingetrokken en vervangen door verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1782/2003 (PB 2009, L 30, blz. 16) (zie artikel 146, lid 1, en artikel 149). Laatstgenoemde verordening is ingetrokken bij verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 608). Volgens artikel 74 ervan is die verordening van toepassing met ingang van 1 januari 2015.

8 In overweging 3 van verordening nr. 73/2009 heette het als volgt:

„Op grond van verordening [...] nr. 1782/2003 wordt een verlaging of uitsluiting toegepast van de rechtstreekse steun aan landbouwers die niet voldoen aan bepaalde voorschriften op het gebied van volksgezondheid, gezondheid van dieren en planten, milieu en dierenwelzijn. Deze ‚randvoorwaarden' maken integraal deel uit van de communautaire steunverlening in de vorm van rechtstreekse betalingen en dienen derhalve te worden behouden. Een aantal voorschriften binnen de werkingssfeer van de randvoorwaarden blijkt echter onvoldoende betrekking te hebben op landbouwactiviteiten of landbouwgrond, of gaat veeleer de nationale autoriteiten aan dan de landbouwers. Daarom dient de werkingssfeer van de randvoorwaarden te worden aangepast."

9 Artikel 4 van verordening nr. 73/2009 bepaalde:

„1. Een landbouwer die rechtstreekse betalingen ontvangt, neemt de in bijlage II genoemde [RBE's] in acht. [...]"

10 Artikel 5 van deze verordening, inzake de RBE's, luidde:

„1. De in bijlage II opgenomen [RBE's] worden vastgesteld in communautaire regelgeving op de volgende gebieden:

a) volksgezondheid, diergezondheid en gezondheid van planten,

b) milieu,

c) dierenwelzijn.

2. De in bijlage II genoemde besluiten gelden in de versie waarin zij van kracht zijn en, in het geval van richtlijnen, zoals geïmplementeerd door de lidstaten."

11 In artikel 14 van verordening nr. 73/2009 werd de lidstaten opgedragen om een geïntegreerd beheers- en controlesysteem op te zetten ten behoeve van met name het beheer en de controle inzake de randvoorwaarden.

12 Artikel 22 van verordening nr. 73/2009 verplichtte de lidstaten om inspecties ter plaatse te verrichten om na te gaan of een landbouwer zijn verplichtingen inzake de randvoorwaarden nakwam.

13 Artikel 23 van die verordening bepaalde dat wanneer de eisen inzake de randvoorwaarden niet werden nageleefd en die niet-naleving rechtstreeks kon worden toegeschreven aan de landbouwer die de steunaanvraag had ingediend, „het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen die [...] aan die landbouwer werden of moesten worden toegekend, [werd] verlaagd [...] overeenkomstig de op grond van artikel 24 vastgestelde uitvoeringsbepalingen".

14 Artikel 24 van genoemde verordening bepaalde dat voor die verlagingen en uitsluitingen uitvoeringsbepalingen moesten worden vastgesteld. Daarin werd gepreciseerd dat het verlagingspercentage bij nalatigheid niet meer dan 5 % bedroeg, en bij herhaalde niet-naleving niet meer dan 15 %. In geval van opzettelijke niet-naleving mocht het verlagingspercentage in principe niet lager zijn dan 20 % en kon het tot de volledige uitsluiting van één of meer steunregelingen gaan en voor één of meer kalenderjaren gelden.

15 In bijlage II, met het opschrift „[RBE's] als bedoeld in de artikelen 4 en 5", luidde de regel ten aanzien van RBE nr. 8 als volgt:

„Verordening [...] nr. 21/2004 [...]: Artikelen 3, 4 en 5".

16 Verordening nr. 21/2004, waarnaar wordt verwezen in RBE nr. 8 bis van verordening nr. 1782/2003 en RBE nr. 8 van verordening nr. 73/2009 (hierna gezamenlijk: „RBE nr. 8"), strekt tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor schapen en geiten, hetgeen volgens overweging 20 ervan noopte tot wijziging van verordening nr. 1782/2003.

17 Artikel 3 van verordening nr. 21/2004 luidt als volgt:

„1. De identificatie- en registratieregeling voor dieren omvat de volgende elementen:

a) identificatiemiddelen om elk afzonderlijk dier te identificeren;

b) bijgewerkte registers op elk bedrijf;

c) verplaatsingsdocumenten;

d) een centraal register en/of geautomatiseerd gegevensbestand.

2. De Commissie en de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat hebben toegang tot alle informatie waarop deze verordening betrekking heeft. De lidstaten en de Commissie treffen de nodige maatregelen om erop toe te zien dat alle belanghebbende partijen, ook door de lidstaat erkende consumentenorganisaties, toegang hebben tot deze informatie, op voorwaarde dat de in de nationale wetgeving vastgelegde eisen inzake bescherming en vertrouwelijkheid van de gegevens in acht worden genomen."

18 Artikel 4 van die verordening noemt de eisen die worden gesteld aan de identificatiemiddelen voor elk dier. Verwezen wordt naar de identificatievoorschriften in punt A van de bijlage bij deze verordening.

19 Artikel 5 van die verordening noemt de eisen die worden gesteld aan de registers en verwijst naar de voorschriften in punt B van de bijlage bij deze verordening.

20 Artikel 6 van die verordening noemt de eisen die worden gesteld aan de verplaatsingsdocumenten en verwijst naar de voorschriften in punt C van de bijlage bij deze verordening.

21 Artikel 7 van die verordening betreft het centrale register, en artikel 8 betreft het geautomatiseerde gegevensbestand. Verwezen wordt naar de voorschriften in punt D van de bijlage bij deze verordening.

Voorgeschiedenis van het geding

22 De Europese Commissie heeft in Schotland een randvoorwaardeninspectie uitgevoerd ten aanzien van de betalingsaanvragen voor de jaren 2008, 2009 en 2010 [onderzoek XC/2010/002/GB Verenigd-Koninkrijk (Schotland)], en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland bij brief van 24 november 2010 meegedeeld welke gebreken haar controleurs in het Schotse randvoorwaardensysteem hadden geconstateerd.

23 Bij brief van 23 februari 2011 heeft het Verenigd Koninkrijk geantwoord en bij de Commissie opmerkingen ingediend.

24 Op 19 december 2011 heeft de Commissie het Verenigd Koninkrijk schriftelijk uitgenodigd voor een bilateraal overleg op 21 februari 2012. Het Verenigd Koninkrijk heeft positief gereageerd op die uitnodiging en duidelijk gemaakt wat zijn standpunt is ten aanzien van de door de Commissie in haar brief van 14 februari 2012 opgeworpen vragen.

25 Bij brief van 2 maart 2012 heeft de Commissie het Verenigd Koninkrijk de notulen van het bilaterale overleg toegezonden.

26 In vervolg op dat overleg heeft de Commissie op 27 maart 2013 aan het Verenigd Koninkrijk een mededeling toegezonden waarin zij stelde dat de wijze waarop in Schotland in de jaren 2008, 2009 en 2010 de randvoorwaarden waren toegepast niet in overeenstemming was met de voorschriften van de Europese Unie, en het Verenigd Koninkrijk op de hoogte heeft gesteld van haar voornemen om een bedrag van 5 606 459,48 EUR te onttrekken aan EU-financiering. In de bijlage bij deze brief heeft de Commissie uiteengezet op welke gronden deze uitgaven worden uitgesloten van EU-financiering. In het bijzonder heeft de Commissie wat betreft de aanvragen voor de jaren 2009 en 2010 ten eerste gewezen op tekortkomingen in de doeltreffende controle ten aanzien van de RBE's nr. 2 en nr. 4; ten tweede op tekortkomingen in de doeltreffende controle ten aanzien van de eisen inzake goede landbouw- en milieuconditie (hierna: „GLMC") 4, 16 en 18; ten derde op de ontoereikendheid van de controle en de sancties in het kader van de randvoorwaarden ten aanzien van RBE nr. 8. Wat betreft de aanvragen voor het jaar 2008 heeft de Commissie gewezen op tekortkomingen in de doeltreffende controle ten aanzien van de RBE's nr. 2 en nr. 4, tekortkomingen in de doeltreffende controle ten

aanzien van de GLMC's 4, 16 en 18, ontoereikende sancties en controle ten aanzien van verschillende RBE's in het kader van de randvoorwaarden, een coulante houding bij inbreuken op de RBE's nr. 7 en nr. 8, de onmogelijkheid om voor RBE nr. 4 een sanctie van 5 % op te leggen wegens een door nalatigheid begane niet-naleving, en het ontbreken van een stelselmatige follow-up van alle geringe niet-nalevingen. In deze brief heeft de Commissie een correctie voorgesteld van 5 % voor het jaar 2008, en een correctie van 2 % voor de jaren 2009 en 2010, op grond dat de Schotse autoriteiten een aantal maatregelen hadden getroffen om bepaalde geconstateerde gebreken te herstellen.

27 Bij brief van 14 mei 2013 heeft de coördinerende instantie van het Verenigd Koninkrijk verzocht de kwestie voor te leggen aan het Bemiddelingsorgaan. De aan dit orgaan voorgelegde vragen betroffen de financiële correctie voor het niet uitvoeren van alle randvoorwaardencontroles in het kader van RBE nr. 4, en verder de uitlegging van RBE nr. 8. De bemiddeling heeft op 18 juli 2013 plaatsgevonden, maar is niet succesvol geweest.

28 Bij brief van 8 november 2013 heeft de Commissie het Verenigd Koninkrijk meegedeeld dat zij haar standpunt als vervat in haar brief van 27 maart 2013 handhaafde.

29 Op 4 april 2014 heeft de Commissie bij uitvoeringsbesluit 2014/191/EU houdende onttrekking aan EU-financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten hebben verricht in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) of in het kader van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB 2014, L 104, blz. 43; hierna: „bestreden besluit"), waarvan op 7 april 2014 kennis is gegeven aan het Verenigd Koninkrijk bekendgemaakt, overeenkomstig het in haar mededeling van 27 maart 2013 vervatte voorstel bepaalde uitgaven die zijn gedaan in Schotland gedurende de begrotingsjaren 2008, 2009 en 2010, aan EU-financiering onttrokken omdat deze uitgaven niet overeenkomstig de voorschriften van de Unie zijn verricht (artikel 1). Daarbij is een forfaitair correctiepercentage van 5 % opgelegd voor het jaar 2008, en van 2 % voor de jaren 2009 en 2010.

Procedure en conclusies van partijen

30 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 16 juni 2014, heeft het Verenigd Koninkrijk het onderhavige beroep ingesteld.

31 Het Verenigd Koninkrijk verzoekt het Gerecht:

— negen regels in de bijlage bij het bestreden besluit nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

32 De Commissie verzoekt het Gerecht:

— het beroep te verwerpen;

— het Verenigd Koninkrijk te verwijzen in de kosten.

33 Bij een op 2 april 2015 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoek heeft het Koninkrijk der Nederlanden verzocht om toelating tot interventie aan de zijde van het Verenigd Koninkrijk.

34 Op 7 juli 2015 is het Koninkrijk der Nederlanden bij beschikking van de president van de Vierde kamer van het Gerecht op grond van artikel 116, lid 6, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht van 2 mei 1991, toegelaten tot interventie aan de zijde van het Verenigd Koninkrijk

35 Op 30 september 2015 heeft het Gerecht bij wijze van maatregel tot organisatie van de procesgang als bedoeld in artikel 89, lid 3, van zijn Reglement voor de procesvoering, aan partijen een reeks schriftelijke, ter terechtzitting te beantwoorden vragen gesteld, en de Commissie opgedragen om document VI/5330/97 van 23 december 1997, met het opschrift „Richtsnoeren voor de berekening van de financiële consequenties bij de voorbereiding van de beschikking inzake de goedkeuring van de rekeningen in het kader van het EOGFL, afdeling Garantie", over te leggen.

36 Ter terechtzitting van 11 november 2015 hebben partijen pleidooi gehouden en geantwoord op de vragen van het Gerecht.

In rechte

37 Ter ondersteuning van zijn beroep voert het Verenigd Koninkrijk in essentie één middel aan, ontleend aan schending van het rechtszekerheidsbeginsel, het beginsel van non-discriminatie en het gelijkheidsbeginsel als gevolg van de onrechtmatige uitlegging die de Commissie heeft gegeven aan RBE nr. 8.

38 Het Verenigd Koninkrijk betoogt met name dat de uitlegging die de Commissie aan deze RBE heeft gegeven – inhoudend dat die RBE de bepalingen bedoeld in artikel 3, lid 1, onder c) en d), van verordening nr. 21/2004 omvat en dus ook de in die bepalingen vervatte eisen, namelijk het bijhouden van een centraal register of een geautomatiseerd gegevensbestand en het in bezit hebben van verplaatsingsdocumenten voor schapen en geiten – onrechtmatig is.

39 In het bijzonder wordt ten eerste betoogd dat, aangezien RBE nr. 8 enkel een uitdrukkelijke verwijzing naar de artikelen 3, 4 en 5 van verordening nr. 21/2004 bevat, een dergelijke uitlegging geen recht zou doen aan de wil van de wetgever om de artikelen 6 tot en met 8, waarin artikel 3, lid 1, onder c) en d), van verordening nr. 21/2004 inhoudelijk wordt uitgewerkt, uit te sluiten van RBE nr. 8, en enkel aan de in artikel 3, lid 1, onder a) en b), alsmede artikel 4 en 5 van die verordening bedoelde eisen de status van randvoorwaarden te verlenen.

40 Ten tweede zou de verwijzing naar de artikelen 4 en 5 in RBE nr. 8 volgens het Verenigd Koninkrijk zinloos zijn indien de wetgever alle elementen van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 21/2004 in die RBE had willen opnemen. Een verwijzing naar uitsluitend artikel 3 had dan volstaan.

41 In feite is artikel 3 onvoldoende gedetailleerd en kunnen alleen de in de artikelen 4 en verder van verordening nr. 21/2004 vervatte inhoudelijke voorschriften voor de landbouwers bindende verplichtingen in het leven roepen.

42 Ten derde vloeit de uitsluiting van de artikelen 6 tot en met 8 van verordening nr. 21/2004 volgens het Verenigd Koninkrijk voort uit een teleologische uitlegging van die verordening. Het Verenigd Koninkrijk is namelijk van opvatting dat alle bepalingen van die verordening weliswaar bindend zijn voor zover het de randvoorwaarden betreft, maar dat de niet-naleving van bepaalde verplichtingen niet noodzakelijkerwijs financiële gevolgen met zich brengt. De eisen in artikel 4 van die verordening inzake de identificatie van dieren en in artikel 5 van die verordening inzake het bijhouden van een register van die dieren, vormen het fundament van het systeem, op basis waarvan ook kan worden voldaan aan de overige verplichtingen. De genoemde artikelen 6 tot en met 8 richten zich bovendien niet rechtstreeks tot de landbouwers, maar tot de nationale autoriteiten.

43 Ten vierde is het in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel gerechtvaardigd de artikelen 6 tot en met 8 uit te sluiten van RBE 8. Deze RBE wordt immers op verschillende manieren uitgelegd en kan voor de landbouwers nadelige financiële gevolgen met zich brengen, zodat deze in het voordeel van de landbouwers dient te worden uitgelegd.

44 Ten vijfde stelt het Verenigd Koninkrijk dat de beginselen van non-discriminatie en gelijke behandeling vereisen dat een landbouwer die een artikel van verordening nr. 21/2004 niet heeft nageleefd dat niet is vermeld in de opsomming bij RBE 8, niet op dezelfde wijze wordt behandeld als een landbouwer die een artikel van verordening nr. 21/2004 heeft geschonden dat wel in die opsomming is vermeld.

45 De Commissie is om te beginnen van mening dat het beroep van het Verenigd Koninkrijk rechtens kennelijk ongegrond is, aangezien de regels van de bijlage bij het bestreden besluit betrekking hebben op zes gebreken of tekortkomingen in het randvoorwaardensysteem van het Verenigd Koninkrijk wat betreft het jaar 2008, en drie gebreken voor de jaren 2009 en 2010. Verder heeft de Commissie zich tijdens de gehele procedure op het standpunt gesteld dat elke gebleken tekortkoming op zichzelf reeds voldoende was om de opgelegde financiële correctie te rechtvaardigen. Het Verenigd Koninkrijk heeft ten slotte, afgezien van het gebrek inzake RBE nr. 8, de overige gebreken niet betwist en is tijdens de administratieve procedure evenmin opgekomen tegen het uitgangspunt dat elk van de gebreken op zichzelf reeds volstond om het opgelegde correctiepercentage te rechtvaardigen.

46 Ten gronde benadrukt de Commissie ten eerste dat artikel 3 van verordening nr. 21/2004 om te beginnen een algemene strekking heeft wat betreft het systeem voor de identificatie en registratie van schapen en geiten, dat dit artikel alle onder a) tot en met d) bedoelde elementen omvat en dat het in zijn geheel als RBE geldt. Zij voegt daaraan toe dat het artikel in al zijn onderdelen bindend is. In overweging 20 van genoemde verordening wordt vervolgens bevestigd dat beoogd is een dergelijke systeem in te voeren. Ten slotte dienen de bepalingen van die verordening systematisch en teleologisch te worden uitgelegd.

47 Ten tweede erkent de Commissie dat de artikelen 6 tot en met 8 van verordening nr. 21/2004 niet specifiek als RBE's zijn aangewezen en in het kader van de randvoorwaarden dus niet „rechtstreeks van toepassing" of „strikt handhaafbaar" zijn, zodat de niet-naleving door de landbouwers van de daarin vervatte uitvoeringsbepalingen geen aanleiding kan vormen voor sancties. De Commissie meent echter dat wanneer verplaatsingsdocumenten volledig ontbreken of in het geheel niet wordt deelgenomen aan een geautomatiseerd centraal register, zoals vereist door artikel 3, lid 1, onder c) en d), van die verordening, dit wel kan worden bestraft. De artikelen 6 tot en met 8 van deze verordening zijn voorts van belang voor de uitlegging van de uit artikel 3 van genoemde verordening voortvloeiende verplichtingen en voor de vaststelling of een landbouwer heeft voldaan aan zijn verplichting om een identificatie- en registratiesysteem tot zijn beschikking te hebben

48 Ten derde dient de uitdrukkelijke opname van de artikelen 4 en 5 van verordening nr. 21/2004 in RBE nr. 8 een ander doel dan artikel 3 van die verordening, namelijk te zorgen voor uniformiteit op de specifieke gebieden van de registratie en identificatie van dieren, zijnde de wezenlijke basiselementen van de registratie- en identificatieregeling. Daarom stelt de landbouwer zich bloot aan sancties wanneer hij deze bepalingen ook maar op een ondergeschikt punt schendt.

49 Daarentegen zijn de artikelen 6 tot en met 8 van verordening nr. 21/2004 niet strikt van toepassing op de middelen waarmee de landbouwer voldoet aan zijn verplichting om verplaatsingsdocumenten te bewaren of informatie door te geven aan een centraal gegevensbestand, wat niet wegneemt dat een controleur die artikelen tijdens een inspectie in aanmerking moet nemen.

50 Ten vierde is de Commissie van opvatting dat haar uitlegging van de betrokken bepalingen niet in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Alle bepalingen van verordening nr. 21/2004 zijn immers bindend.

51 In repliek bestrijdt het Verenigd Koninkrijk dat zijn beroep rechtens kennelijk ongegrond is en stelt zich op het standpunt dat het besluit van de Commissie ten aanzien van RBE nr. 8 los van de invloed op de financiële correctie rechtsgevolgen heeft en dus vatbaar is voor beroep.

52 Het Verenigd Koninkrijk bestrijdt met name het argument van de Commissie dat elke vastgestelde tekortkoming op zichzelf al het toegepaste verlagingspercentage zou rechtvaardigen. De Commissie heeft namelijk voor het jaar 2008 een verlaging van 5 % op basis van zes tekortkomingen toegepast, en voor de jaren 2009 en 2010 een verlaging van 2 % op basis van de drie tekortkomingen die in die jaren nog aanwezig waren. De verschillende tekortkomingen dienen dus van invloed te zijn op het toegepaste eindpercentage, ondanks het feit dat de berekeningsmethode niet cumulatief is.

53 Verder betekent het feit dat het Verenigd Koninkrijk tijdens de bemiddelingsprocedure de overige vastgestelde gebreken niet heeft betwist en niet is opgekomen tegen de stelling van de Commissie dat elk van deze gebreken voldoende is om de voorgestelde correctie te rechtvaardigen, niet dat de betwisting in het kader van dit beroep niet-ontvankelijk is.

54 Verder stond het de Commissie vrij om, waar het Bemiddelingsorgaan op basis van andere verzachtende omstandigheden voor de jaren 2009 en 2010 een correctie van 2 % had voorgesteld, ook voor het jaar 2008 tot een bijstelling over te gaan, rekening houdend met de daadwerkelijke financiële schade voor de Unie overeenkomstig artikel 31, lid 2, van verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB 2005, L 209, blz. 1).

55 Het Verenigd Koninkrijk merkt op dat het besluit van de Commissie ten aanzien van RBE nr. 8 hoe dan ook rechtsgevolgen heeft en in dit beroep dus kan worden bestreden. De lidstaat wordt in het bijzonder niet enkel geconfronteerd met een financiële correctie, maar ook met de verplichting om correctiemaatregelen te nemen om te voldoen aan de Unierechtelijke voorschriften [artikel 11, lid 3, van verordening (EG) nr. 885/2006 van de Commissie van 21 juni 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1290/2005 met betrekking tot de erkenning van de betaalorganen en andere instanties en de goedkeuring van de rekeningen inzake het ELGF en het Elfpo (PB 2006, L 171, blz. 90)]. Doet de lidstaat dit niet, dan wordt de inbreuk van de lidstaat ernstiger en kunnen op basis van mededeling AGRI/61495/2002 van de Commissie over herhaalde tekortkomingen, verhoogde correcties worden opgelegd.

56 In dupliek stelt de Commissie dat het bestreden besluit een besluit is dat is vastgesteld in het kader van de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen ingevolge artikel 31 van verordening nr. 1290/2005, en louter financiële gevolgen heeft. De handhaving van Unierechtelijke voorschriften geschiedt veeleer via de inbreukprocedure krachtens artikel 258 VWEU.

57 Wat betreft de vraag naar de uitlegging van de achtste, op RBE nr. 8 betrekking hebbende regel, betoogt het Verenigd Koninkrijk in essentie dat die regel aldus moet worden uitgelegd dat deze de in de artikelen 6 tot en met 8 van verordening nr. 21/2004 vervatte randvoorwaarden uitsluit, aangezien die bepalingen daarin niet uitdrukkelijk worden genoemd.

58 De Commissie werpt in essentie tegen dat artikel 3 van verordening nr. 21/2004 wel staat vermeld tussen de bepalingen waarnaar RBE nr. 8 verwijst. Dat artikel bevat een lijst van vier verschillende randvoorwaarden, die onverminderd bindend en toepasselijk zijn, ook al geldt dat niet voor de artikelen 6 tot en met 8 van die verordening, waarin de in artikel 3, onder c) en d), vervatte eisen worden uitgewerkt.

59 Volgens vaste rechtspraak dient bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet alleen rekening te worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar eveneens met de context ervan en met de doeleinden die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie arrest van 7 juni 2005, VEMW e.a., C-17/03, EU:C:2005:362, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

60 Verder geldt dat, wanneer de tekst en de ontstaansgeschiedenis van een verordening, en in het bijzonder van een van de bepalingen daarvan, geen duidelijkheid verschaffen over de precieze strekking ervan, de betrokken regeling moet worden uitgelegd aan de hand van haar doel en haar algemene opzet

(zie in deze zin arresten van 31 maart 1998, Frankrijk e.a./Commissie, C-68/94 en C-30/95, EU:C:1998:148, punt 168, en van 25 maart 1999, Gencor/Commissie, T-102/96, EU:T:1999:65, punt 148).

61 Verordening nr. 73/2009, die met ingang van 1 januari 2009 is ingetrokken bij verordening nr. 1782/2003 (artikel 146, lid 1, en artikel 149 van verordening nr. 73/2009), is van toepassing op de feiten in het hoofdgeding wat betreft de jaren 2009 en 2010, terwijl verordening nr. 1782/2003 van toepassing blijft wat betreft het jaar 2008.

62 Artikel 4 van verordening nr. 73/2009, dat in essentie gelijk is aan artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1782/2003, bepaalde dat landbouwers die rechtstreekse betalingen ontvingen, de in bijlage II genoemde RBE's in acht moesten nemen. Die bijlage verwijst naar verschillende eisen op het gebied van milieu, volksgezondheid, diergezondheid, de gezondheid van planten, de identificatie en registratie van dieren alsmede dierenwelzijn.

63 Van deze eisen wordt in RBE nr. 8 van bijlage II van verordening nr. 73/2009, die in essentie gelijk is aan RBE nr. 8 bis van bijlage III van verordening nr. 1782/2003, wat betreft de identificatie en registratie van dieren verwezen naar de artikelen 3, 4 en 5 van verordening nr. 21/2004.

64 Hoewel artikel 3 van verordening nr. 21/2004 vier elementen opsomt waaruit de identificatie- en registratieregeling voor dieren bestaat, vermeldt RBE nr. 8 enkel de artikelen 4 en 5, waarin de eerste twee elementen [als genoemd in artikel 3, onder a) en b)] worden uitgewerkt en verduidelijkt.

65 Wat in de eerste plaats de uitlegging van de artikelen 3 tot en met 8 van verordening nr. 21/2004 betreft, dient te worden geconstateerd dat uit de opbouw ervan blijkt dat niet is beoogd om artikel 3 een zelfstandig karakter te geven, aangezien dit artikel is beperkt tot een opsomming van de elementen die vervolgens worden herhaald en geëxpliciteerd in de artikelen 4 tot en met 8, waarin de inhoud van die elementen wordt beschreven.

66 Wat in de tweede plaats de betekenis betreft die moet worden toegekend aan het feit dat in RBE nr. 8 wordt verwezen naar de artikelen 3 tot en met 5 van verordening nr. 21/2004, dient te worden geoordeeld dat enkel de in de artikelen 4 en 5 bedoelde en in artikel 3, onder a) en b), van die verordening opgesomde elementen de status van randvoorwaarden hebben gekregen.

67 De logica van deze uitlegging van RBE nr. 8 wordt daarbij bevestigd door de verschillende aard van enerzijds de elementen opgesomd in artikel 3, onder a) en b), van verordening nr. 21/2004 en herhaald in de artikelen 4 en 5 van die verordening, en anderzijds de elementen bedoeld in artikel 3, onder c) en d), van verordening nr. 21/2004 en herhaald in de artikelen 6 tot en met 8 van genoemde verordening. Anders dan de elementen in de artikelen 4 en 5 van verordening nr. 21/2004 betreffen de in de artikelen 6 tot en met 8 van die verordening bedoelde elementen namelijk verplichtingen die in hoofdzaak uitsluitend op de lidstaten rusten. Dit kan de wens van de wetgever verklaren om van de naleving daarvan geen voorwaarde voor de betalingen aan de landbouwers te maken.

68 Deze conclusie geldt voor artikel 6 van verordening nr. 21/2004, omdat in dit artikel is voorzien in een verplichting voor de bevoegde autoriteit van elke lidstaat om een modelverplaatsingsdocument vast te stellen dat elke verplaatsing van dieren op het nationale grondgebied van het ene bedrijf naar het andere moet begeleiden, en dat volgens lid 4 van dat artikel facultatief is in elke lidstaat waar een gecentraliseerd elektronisch gegevensbestand operationeel is. De lidstaten moeten voorts elkaar en de Commissie in kennis stellen van dit document. Volgens lid 3 van die bepaling is de houder van dieren op het bedrijf van bestemming slechts gehouden het document gedurende een bepaalde door de bevoegde autoriteit vast te stellen periode te bewaren.

69 Hetzelfde geldt voor artikel 7 van die verordening, omdat in dit artikel aan de lidstaten de verplichting wordt opgelegd om een centraal register aan te leggen en bij te houden van alle bedrijven op hun grondgebied, en ook voor artikel 8 van deze verordening, dat de lidstaten opdraagt om een geautomatiseerd gegevensbestand op te zetten waarnaar houders van dieren ingevolge lid 2 van die bepaling binnen een bepaalde termijn de gegevens over de op hun bedrijf aanwezige dieren en hun verplaatsingen moeten verzenden.

70 Gelet op het voorgaande dient te worden geoordeeld dat verordening nr. 21/2004 weliswaar in haar geheel – met inbegrip van de artikelen 5 tot en met 8 ervan – bindend is voor het Verenigd Koninkrijk, maar dat de naleving van die artikelen niet kan worden beschouwd als voorwaarde voor de betalingen aan landbouwers, ook niet via de verwijzing naar artikel 3 ervan in RBE nr. 8.

71 Dat betekent dat de Commissie het recht onjuist heeft toegepast door te oordelen dat de conformiteit van de betalingen aan Schotse landbouwers moest worden beoordeeld aan de hand van RBE nr. 8, in die zin dat op grond van deze RBE alle in artikel 3 van verordening nr. 21/2004 opgesomde elementen, waaronder de in de artikelen 6 tot en met 8 daarvan geëxpliciteerde, moesten worden nageleefd.

72 Desondanks moet worden geconstateerd dat deze fout in de omstandigheden van het geval niet kan leiden tot nietigverklaring van het bestreden besluit.

73 In dit verband volgt uit de rechtspraak dat, zelfs indien een van de gronden waarop een litigieuze handeling berust, onjuist is, dit gebrek desondanks niet tot nietigverklaring van die handeling kan leiden indien de overige gronden van het bestreden besluit volstaan om de gegrondheid ervan aan te tonen (zie in deze zin arrest van 12 december 2006, SELEX Sistemi Integrati/Commissie, T-155/04, EU:T:2006:387, punt 47).

74 Opgemerkt dient te worden dat de Commissie bevoegd was om voor elk van de geconstateerde gebreken in het controlesysteem van het Verenigd Koninkrijk een financiële correctie van 5 % toe te passen op basis van de methode weergegeven in document VI/5330/97, waarvan het Verenigd Koninkrijk de rechtmatigheid niet betwist.

75 Uit bijlage 2, tweede alinea, van document VI/5330/97 volgt dat financiële correcties worden berekend in het licht van met name het belang van de geconstateerde niet-naleving, en dat de Commissie hiertoe rekening houdt met de aard en ernst van de inbreuk alsmede met de financiële schade voor de Unie. In dat document is onder meer voorzien in een wijze van beoordeling van de financiële correctie op basis van de risico's van financieel verlies, die erop is gericht vat te krijgen op structurele onregelmatigheden en kan leiden tot financiële correcties van tussen de 2 en 5, tot 10 of tot 25 % van de opgegeven uitgaven, al naargelang van de omvang van het risico van financieel verlies voor de Unie als gevolg van de gebreken in het controlesysteem (bijlage 2, achtste alinea, van document VI/5330/97).

76 Wat betreft de keuze tussen de toepasselijke forfaitaire percentages zoals weergegeven in punt 3.1, eerste streepje, van document AGRI-2005-64043 van 9 juni 2006, met het opschrift „Mededeling inzake de wijze waarop de Commissie in het kader van de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie, geconstateerde tekortkomingen in de door de lidstaten opgezette controlesystemen voor de randvoorwaarden behandelt" (hierna: mededeling AGRI-2005-64043"), waarvan het Verenigd Koninkrijk de rechtmatigheid niet betwist, wordt in document VI/5330/97 verduidelijkt dat, wanneer alle essentiële controles zijn verricht maar deze qua aantal, frequentie of grondigheid niet in overeenstemming zijn met de voorschriften, een correctie van 5 % gerechtvaardigd is, aangezien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij onvoldoende garanties bieden voor de regelmatigheid van de aanvragen en dat er voor het EOGFL een aanzienlijk risico van verliezen is (bijlage 2, achttiende alinea, van document VI/5330/97).

77 Voorts volgt uit de vijfentwintigste alinea van bijlage 2 bij document VI/5330/97 dat wanneer één systeem verschillende gebreken kent, de forfaitaire correctiepercentages niet cumuleren en ervan wordt uitgegaan dat het ernstigste gebrek de risico's van het controlesysteem in zijn geheel weerspiegelt.

78 In dit geval heeft de Commissie forfaitaire correcties van 5 % toegepast voor het jaar 2008 op basis van verschillende geconstateerde gebreken in het randvoorwaardensysteem van het Verenigd Koninkrijk, zoals weergegeven in punt 26 hierboven en vermeld in de bijlage bij het bestreden besluit. Voor de aanvraagjaren 2009 en 2010 heeft de Commissie dit correctiepercentage verlaagd vanwege verzachtende omstandigheden en met name vanwege door het Verenigd Koninkrijk genomen maatregelen om de geconstateerde gebreken te verhelpen. Elk van de negen bestreden regels uit de bijlage bij het bestreden besluit heeft betrekking op verschillende gebreken en niet enkel op RBE nr. 8. Deze regels luiden voor het Verenigd Koninkrijk wat betreft de maatregel „Randvoorwaarden" als volgt, waarbij zij moeten worden gelezen in samenhang met de bijlage bij de brief van 27 maart 2013:

Begrotingsjaar	Reden	Type	%	Va-luta	Bedrag	Verlaging	Financiële impact
2009	Te mild sanctiesysteem voor uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen 7 en 8, geen follow-up van niet-nalevingen van gering belang, ondoeltreffende controle van GLMC, aanvraagjaar 2008	For-fai-tair	5	EUR	– 2 949 043,26	– 59 941,88	– 2 889 101,38
2010	Ondoeltreffende controle van GLMC en uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen 2, 4 en 8, aanvraagjaar 2009	For-fai-tair	2	EUR	– 1 175 238,88	– 24 310,41	– 1 150 928,47
2010	Ondoeltreffende controle van GLMC en uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen 2, 4	For-fai-tair	2	EUR	1 901,10	0,00	1 901,10

	en 8, aanvraag-jaar 2009						
2010	Te mild sanctiesysteem voor uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen 7 en 8, geen follow-up van niet-nalevingen van gering belang, ondoeltreffende controle van GLMC, aanvraag-jaar 2008	For-fai-tair	5	EUR	– 4 961,22	– 34,71	– 4 926,51
2011	Ondoeltreffende controle van GLMC en uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen 2, 4 en 8, aanvraag-jaar 2010	For-fai-tair	2	EUR	795,26	0,00	795,26
2011	Ondoeltreffende controle van GLMC en uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen 2, 4 en 8, aanvraag-jaar 2009	For-fai-tair	2	EUR	– 58,63	0,00	– 58,63
2011	Ondoeltreffende controle van GLMC en uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen 2, 4 en 8, aanvraag-jaar 2009	For-fai-tair	2	EUR	– 879,96	0,00	– 879,96
2011	Ondoeltreffende controle van GLMC	For-fai-tair	2	EUR	– 1164633,01	– 388,79	– 1 164 244,22

	en uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen 2, 4 en 8, aanvraagjaar 2010						
2011	Te mild sanctiesysteem voor uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen 7 en 8, geen follow-up van niet-nalevingen van gering belang, ondoeltreffende controle van GLMC, aanvraagjaar 2008	For-fai-tair	5	EUR	– 440,27	0,00	– 440,27

79 Met het oog op de berekening van de correctie heeft de Commissie in de brief van 27 maart 2013 aangegeven dat het niet of onvoldoende uitvoeren van controles in het kader van de randvoorwaarden en het onjuist of niet toepassen van de in de regelgeving vervatte sancties, waardoor de ontmoedigende werking van die sancties teniet wordt gedaan, in lijn met mededeling AGRI-2005-64043 wordt aangemerkt als tekortkoming in essentiële controles. Dergelijke tekortkomingen of gebreken zijn geconstateerd. In die brief worden de genoemde tekortkomingen als volgt gegroepeerd:

„Jaar 2008

— tekortkomingen wat betreft doeltreffende controles op RBE's nr. 2 en nr. 4;

— tekortkomingen wat betreft doeltreffende controles op GLMC's 4, 16 en 18;

— niet alle RBE's zijn in het kader van de randvoorwaarden gecontroleerd en adequaat gehandhaafd;

— er bestond geen mogelijkheid om voor een door nalatigheid begane niet-naleving van RBE nr. 4 een verlaging van 5 % op te leggen;

— coulante houding ten opzichte van inbreuken op RBE's nr. 7 en nr. 8;

— geen systematische follow-up van alle geringe niet-nalevingen.

Jaren 2009 en 2010

— tekortkomingen wat betreft doeltreffende controles op RBE's nr. 2 en nr. 4;

— tekortkomingen wat betreft doeltreffende controles op GLMC's 4, 16 en 18;

— ontoereikende controle en handhaving van RBE nr. 8 in het kader van de randvoorwaarden."

80 In dezelfde brief heeft de Commissie onder verwijzing naar mededeling AGRI-2005-64043 opgemerkt dat vanwege die tekortkomingen en gebreken een correctie van 5 % werd voorgesteld voor het jaar 2008 en dat „elk van [deze] gebreken op zichzelf reeds zou volstaan om de voorgestelde correctie te rechtvaardigen".

81 Het Verenigd Koninkrijk heeft dit standpunt van de Commissie bij het Bemiddelingsorgaan niet bestreden.

82 Dit standpunt is bevestigd in de als bijlage bij de brief van 8 november 2013 gevoegde conclusies van het Bemiddelingsorgaan, en wel in de volgende bewoordingen:

„[V]olgens de diensten zou elk in de bemiddelingsbrief, maar niet in het bemiddelingsverzoek genoemd gebrek op zichzelf voldoende zijn om tot de voorgestelde correctie te leiden [...]"

83 Evenmin betwist het Verenigd Koninkrijk dat het in het kader van dit beroep enkel is opgekomen tegen de beoordeling van de Commissie inzake RBE nr. 8, die in elk van de regels van de bijlage bij het bestreden besluit slechts één van de door de Commissie aangevoerde gronden is waarop het toegepaste correctiepercentage berust.

84 Voorts is het Verenigd Koninkrijk tijdens de administratieve procedure in staat gesteld kennis te nemen van het feit dat de vastgestelde gebreken betrekking hadden op essentiële controles en dus een aanzienlijk risico op verlies voor de Uniebegroting met zich brachten, zodat zij elk voor zich aanleiding konden vormen voor een forfaitair correctiepercentage van 5 % overeenkomstig de methodologie als weergegeven in document VI/5330/97.

85 Voor zover het Verenigd Koninkrijk in het kader van dit beroep in twijfel lijkt te trekken dat het toegepaste correctiepercentage kan worden gerechtvaardigd door andere dan de door hem betwiste gebreken, moet worden geconstateerd dat het enige argument dat het Verenigd Koninkrijk daartoe aanvoert, samenhangt met de constatering dat de toegepaste percentages al naargelang van het jaar verschillen. Dit betoog houdt in essentie in dat uit die constatering blijkt dat elk gebrek van invloed kan zijn op het vastgestelde correctiepercentage.

86 Dit argument kan echter niet slagen. De Commissie heeft immers al in de brief van 27 maart 2013 uitgelegd dat het risico voor de Uniebegroting wat betreft de jaren 2009 en 2010 was afgenomen en het correctiepercentage dus naar 2 % teruggebracht aangezien de Schotse autoriteiten in 2009 correctiemaatregelen hadden genomen om bepaalde geconstateerde gebreken te herstellen. De Commissie heeft het toegepaste percentage dus verlaagd vanwege een verzachtende omstandigheid.

87 Gelet op een en ander moet het onderhavige beroep worden verworpen.

Kosten

88 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd.

89 Aangezien het Verenigd Koninkrijk in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

90 Ingevolge artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering moeten de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Vierde kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland draagt zijn eigen kosten en die van de Europese Commissie.

3) Het Koninkrijk der Nederlanden draagt zijn eigen kosten.

Prek Labucka Kreuschitz

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 28 september 2016.

ondertekeningen