ARREST VAN HET HOF (Negende kamer)

13 februari 2020*

„Hogere voorziening – Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling ‚Garantie', Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo) – Van EU-financiering uitgesloten uitgaven – Uitgaven van de Helleense Republiek – Verordening (EG) nr. 1782/2003 – Verordening (EG) nr. 796/2004 – Oppervlaktegebonden steunregeling – Begrip ‚blijvend grasland' – Forfaitaire financiële correcties"

In zaak C-252/18 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 6 april 2018,

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door G. Kanellopoulos, E. Leftheriotou, A. Vasilopoulou en E. Chroni als gemachtigden,

rekwirante,

andere partijen in de procedure:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Triantafyllou en A. Sauka als gemachtigden,

verweerster in eerste aanleg,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door S. Jiménez García als gemachtigde,

interveniënt in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Negende kamer),

samengesteld als volgt: S. Rodin, kamerpresident, D. Šváby (rapporteur) en K. Jürimäe, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

* Procestaal: Grieks.

Arrest

1 Met haar hogere voorziening verzoekt de Helleense Republiek om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 1 februari 2018, Griekenland/Commissie (T-506/15, niet gepubliceerd, EU:T:2018:53; hierna: „bestreden arrest"), waarbij dit het beroep heeft verworpen dat zij had ingesteld tegen uitvoeringsbesluit 2015/1119/EU van de Commissie van 22 juni 2015 houdende onttrekking aan EU-financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten hebben verricht in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) of in het kader van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB 2015, L 182, blz. 39; hierna: „litigieus besluit").

Toepasselijke bepalingen

Verordening nr. 1782/2003

2 De overwegingen 3, 4, 21 en 24 van verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 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) luidden als volgt:

„(3) Om te vermijden dat landbouwgrond wordt opgegeven en te waarborgen dat de grond in goede landbouw- en milieuconditie wordt gehouden, moeten normen worden vastgesteld, die al dan niet op bepalingen van de lidstaten kunnen berusten. Daarom is het dienstig een communautair kader te bepalen waarbinnen de lidstaten normen kunnen stellen met inachtneming van de specifieke kenmerken van de betrokken gebieden, inclusief de bodem- en klimaatgesteldheid en de bestaande landbouwsystemen (grondgebruik, vruchtwisseling, landbouwmethoden) en landbouwstructuren.

(4) Aangezien blijvend grasland een positief milieueffect heeft, is het dienstig maatregelen ter bevordering van de instandhouding van bestaand blijvend grasland vast te stellen om een massale omzetting in bouwland te voorkomen.

[...]

(21) De rechtstreekse inkomenssteun waarin de steunregelingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voorzien, heeft vooral tot doel de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren. Dit doel hangt nauw samen met de instandhouding van plattelandsgebieden. Om een verkeerde besteding van communautaire middelen te voorkomen, mogen geen steunbetalingen worden gedaan aan landbouwers die de voorwaarden voor het verkrijgen van die betalingen kunstmatig hebben gecreëerd.

[...]

(24) Het concurrerender maken van de communautaire landbouw en het bevorderen van de toepassing van voedselkwaliteit- en milieunormen gaan noodzakelijkerwijs gepaard met een verlaging van de institutionele prijzen voor landbouwproducten en een stijging van de productiekosten voor de communautaire landbouwbedrijven. Voor het bereiken van deze doelstellingen en het bevorderen van een marktgerichtere en duurzame landbouw moet de verschuiving van productiesteun naar steun aan de producent worden voltooid door de invoering van een systeem met ontkoppelde inkomenssteun voor elk bedrijf. Terwijl de

ontkoppeling de feitelijk aan de landbouwers betaalde bedragen ongewijzigd zal laten, zal dankzij de ontkoppeling sprake zijn van een veel doeltreffender inkomenssteun. Het is daarom dienstig de ene bedrijfstoeslag afhankelijk te stellen van de naleving van randvoorwaarden op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn, alsmede de handhaving van het landbouwbedrijf in goede landbouw- en milieuconditie."

3 Tot titel III van deze verordening, met als opschrift „Bedrijfstoeslagregeling", behoorde een hoofdstuk 3, „Toeslagrechten". Afdeling 1 van dit hoofdstuk regelde „op oppervlakten gebaseerde toeslagrechten", waarvan artikel 43, met als opschrift „Bepaling van de toeslagrechten", luidde als volgt:

„1. Onverminderd artikel 48 ontvangt een landbouwer een toeslagrecht per hectare dat is berekend door het referentiebedrag te delen door het gemiddelde aantal, berekend over drie jaar, van alle hectaren die in de referentieperiode recht hebben gegeven op de in bijlage VI genoemde rechtstreekse betalingen.

Het totale aantal toeslagrechten moet gelijk zijn aan het bovenvermelde gemiddelde aantal hectaren.

[...]

2. Het in lid 1 bedoelde aantal hectaren omvat voorts:

[...]

b) alle voederareaal in de referentieperiode.

3. Voor de toepassing van lid 2, onder b), wordt onder ‚voederareaal' verstaan de oppervlakte van het bedrijf die gedurende het hele kalenderjaar overeenkomstig artikel 5 van verordening (EG) nr. 2419/2001 van de Commissie [van 11 december 2001 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het bij verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad ingestelde geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB 2001, L 327, blz. 11)] voor de veehouderij beschikbaar was, met inbegrip van het gezamenlijk gebruikte voederareaal en de percelen die voor gemengde teelten werden gebruikt. Het voederareaal omvat niet:

– gebouwen, bossen, vijvers en wegen,

[...]"

4 Artikel 44 van verordening nr. 1782/2003 betrof het „gebruik van de toeslagrechten" en bepaalde in lid 2:

„Onder ‚subsidiabele hectare' wordt verstaan welke landbouwgrond ook van het bedrijf in de vorm van bouwland en blijvend grasland met uitzondering van de grond die voor blijvende teelten, als bosgrond of voor niet-landbouwactiviteiten in gebruik was."

Verordening nr. 796/2004

5 Artikel 2, eerste alinea, van verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij de verordeningen nr. 1782/2003 en (EG) nr. 73/2009 van de Raad, en inzake de randvoorwaarden waarin is voorzien bij verordening (EG)

nr. 479/2008 van de Raad (PB 2004, L 141, blz. 18), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 380/2009 van de Commissie van 8 mei 2009 (PB 2009, L 116, blz. 9) (hierna: „verordening nr. 796/2004"), luidde als volgt:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

1 bis) ‚perceel landbouwgrond': een aaneengesloten stuk grond waarop één enkele gewasgroep wordt geteeld door één enkele landbouwer; in het geval echter dat in het kader van de onderhavige verordening een afzonderlijke aangifte van het gebruik van een oppervlakte binnen een gewasgroep nodig is, wordt het perceel landbouwgrond verder begrensd door dat specifieke gebruik;

[...]

2) ‚blijvend grasland': grond met een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen die gedurende ten minste vijf jaar niet in de vruchtwisseling van het bedrijf werd opgenomen met uitzondering van de grond die valt onder bij artikel 107, lid 6, van verordening [nr. 1782/2003] ingestelde braakleggingsregelingen, de overeenkomstig verordening (EEG) nr. 2078/92 van de Raad [van 30 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer (PB 1992, L 215, blz. 85)] braakgelegde oppervlakten, de overeenkomstig de artikelen 22, 23 en 24 van verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad [van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en instelling van een aantal verordeningen (PB 1999, L 160, blz. 80)] braakgelegde oppervlakten en de overeenkomstig artikel 39 van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad [van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB 2005, L 277, blz. 1)] braakgelegde oppervlakten;

2 bis) ‚grassen of andere kruidachtige voedergewassen': alle kruidachtige planten die in de lidstaat traditioneel in natuurlijk grasland voorkomen of normaliter in zaadmengsels voor grasland worden opgenomen (ongeacht of het betrokken grasland al dan niet voor het weiden van dieren wordt gebruikt). De lidstaten kunnen in bijlage IX bij verordening [nr. 1782/2003] vermelde gewassen ertoe rekenen;

[...]"

6 Dienaangaande preciseerde overweging 1 van verordening (EG) nr. 239/2005 van de Commissie van 11 februari 2005 (PB 2005, L 42, blz. 3), waarbij verordening nr. 796/2004 werd gewijzigd, in de oorspronkelijke versie ervan:

„Artikel 2 van verordening [nr. 796/2004] bevat een aantal begripsomschrijvingen die verduidelijking behoeven. Met name moet de omschrijving van ‚blijvend grasland' in punt 2 van dat artikel worden verduidelijkt en dient ook een begripsomschrijving van de daarin gebruikte term ‚grassen of andere kruidachtige voedergewassen' te worden opgenomen. In dit verband dient echter in aanmerking te worden genomen dat de lidstaten behoefte hebben aan enige flexibiliteit om rekening te kunnen houden met plaatselijke landbouwkundige omstandigheden."

7 Artikel 8 van verordening nr. 796/2004 had als opschrift „Algemene beginselen met betrekking tot de percelen landbouwgrond" en bepaalde in lid 1:

„Onverminderd artikel 34, lid 2, van 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 nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006 en (EG) nr. 378/2007, en tot intrekking van verordening nr. 1782/2003 (PB 2009, L 30, blz. 16)] wordt een perceel landbouwgrond met bomen voor de toepassing van de oppervlaktegebonden steunregelingen als een subsidiabele oppervlakte beschouwd mits het op dat perceel mogelijk is landbouwactiviteiten of, indien van toepassing, de voorgenomen productie op soortgelijke wijze te beoefenen als op percelen zonder bomen in dezelfde regio."

8 Titel III van verordening nr. 796/2004, betreffende „controles", omvatte artikel 27, met als opschrift „Selectie van de steekproef voor controles". Lid 1 van dit artikel bepaalde:

„De steekproeven voor controles ter plaatse op grond van deze verordening worden door de bevoegde autoriteit geselecteerd aan de hand van een risicoanalyse en van een element van representativiteit voor de ingediende steunaanvragen. De doeltreffendheid van de risicoanalyse wordt op jaarbasis beoordeeld en aan de actuele eisen aangepast door:

a) de relevantie van elke risicofactor te bepalen;

b) de resultaten van de op de risicoanalyse gebaseerde steekproef en die van de in de tweede alinea bedoelde op aselecte wijze gekozen steekproef met elkaar te vergelijken;

c) rekening te houden met de specifieke situatie in de lidstaat.

Om voor het element van representativiteit te zorgen selecteren de lidstaten op aselecte wijze tussen 20 % en 25 % van het in artikel 26, leden 1 en 2, bedoelde minimumaantal landbouwers bij wie een controle ter plaatse moet worden verricht.

[...]"

9 Tot diezelfde titel III behoorde ook artikel 30, met als opschrift „Constatering van de oppervlakten". Lid 2 van dit artikel bepaalde:

„De totale oppervlakte van een perceel landbouwgrond kan in aanmerking worden genomen op voorwaarde dat het volgens de gebruikelijke normen van de betrokken lidstaat of regio om een volledig gebruikt perceel gaat. Is dit niet het geval, dan wordt de werkelijk gebruikte oppervlakte in aanmerking genomen.

Voor de regio's waar bepaalde elementen, met name heggen, sloten en muren, van oudsher deel uitmaken van de goede landbouwmethoden op het gebied van teelten of grondgebruik, kunnen de lidstaten besluiten dat de oppervlakte van die elementen als een onderdeel van de volledig gebruikte oppervlakte moet worden beschouwd op voorwaarde dat zij een door de lidstaten te bepalen totale breedte niet overschrijdt. Die breedte moet overeenkomen met een traditionele breedte in de betrokken regio en mag niet meer dan 2 m bedragen.

[...]"

Verordening nr. 1290/2005

10 Titel IV 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) had als opschrift „Goedkeuring van de rekeningen en bewaking door de Commissie" en omvatte artikel 31, met als opschrift „Conformiteitsgoedkeuring", waarvan de leden 2 tot en met 4 luidden:

„2. De Commissie bepaalt de aan financiering te onttrekken bedragen met name in het licht van het belang van de geconstateerde niet-naleving. Zij houdt rekening met de aard en de ernst van de inbreuk en met de financiële schade voor de Gemeenschap.

3. Voordat enig besluit tot weigering van financiering wordt genomen, doet de Commissie schriftelijk mededeling van de resultaten van haar verificaties, en de betrokken lidstaat van zijn antwoorden daarop, waarna beide partijen pogen overeenstemming te bereiken over de te nemen maatregelen.

Wordt geen overeenstemming bereikt, dan kan de lidstaat verzoeken om opening van een procedure die tot doel heeft de respectieve standpunten binnen een termijn van vier maanden tot elkaar te brengen en waarvan de resultaten worden vermeld in een verslag dat aan de Commissie wordt meegedeeld en door haar wordt onderzocht voordat zij een besluit neemt over een eventuele weigering van financiering.

4. Financiering kan niet worden geweigerd voor:

a) uitgaven zoals bedoeld in artikel 3, lid 1, die zijn verricht meer dan vierentwintig maanden voordat de Commissie de betrokken lidstaat schriftelijk van de resultaten van de verificaties in kennis heeft gesteld;

[...]"

Verordening (EG) nr. 885/2006

11 Verordening (EG) nr. 885/2006 van de Commissie van 21 juni 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1290/2005 van de Raad 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), omvatte artikel 11, dat als opschrift „Conformiteitsgoedkeuring" had en waarvan de leden 1 tot en met 3 bepaalden:

„1. Indien de Commissie als gevolg van een onderzoek van mening is dat uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn gedaan, deelt zij haar bevindingen aan de betrokken lidstaat mee en geeft zij aan welke correctiemaatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat die voorschriften in de toekomst worden nageleefd.

In de mededeling wordt naar dit artikel verwezen. De lidstaat antwoordt binnen twee maanden na ontvangst van de mededeling en de Commissie kan ten gevolge van dat antwoord haar standpunt wijzigen. De Commissie kan in gevallen waarin dat gerechtvaardigd is, instemmen met een verlenging van de antwoordtermijn.

Na afloop van de antwoordtermijn belegt de Commissie een bilaterale vergadering en pogen beide partijen tot overeenstemming te komen over de te nemen maatregelen en over de beoordeling van de ernst van de overtreding en van de aan de gemeenschapsbegroting toegebrachte financiële schade.

2. Binnen twee maanden te rekenen vanaf de datum van ontvangst van de notulen van de in lid 1, derde alinea, bedoelde bilaterale vergadering doet de lidstaat mededeling van de eventueel in die vergadering gevraagde gegevens of van welke andere gegevens ook die hij nuttig acht voor het lopende onderzoek.

In gevallen waarin dat gerechtvaardigd is, kan de Commissie op een met redenen omkleed verzoek van de lidstaat een verlenging van de in de eerste alinea bedoelde termijn toestaan. Het verzoek moet vóór het verstrijken van die termijn tot de Commissie worden gericht.

Na het verstrijken van de in de eerste alinea bedoelde termijn deelt de Commissie haar conclusies op basis van de in het kader van de procedure voor de conformiteitsgoedkeuring ontvangen gegevens formeel aan de lidstaat mee. In de mededeling wordt de beoordeling vermeld van de uitgaven waarvoor de Commissie onttrekking aan communautaire financiering overeenkomstig artikel 31 van verordening [nr. 1290/2005] overweegt, en wordt naar artikel 16, lid 1, van de onderhavige verordening verwezen.

3. De lidstaat stelt de Commissie in kennis van de correctiemaatregelen die hij heeft genomen om ervoor te zorgen dat de communautaire voorschriften worden nageleefd, en van de feitelijke datum van tenuitvoerlegging van deze maatregelen.

Na een eventueel overeenkomstig hoofdstuk 3 van de onderhavige verordening door het bemiddelingsorgaan opgesteld rapport te hebben onderzocht, geeft de Commissie zo nodig overeenkomstig artikel 31 van verordening [nr. 1290/2005] een of meer beschikkingen tot onttrekking aan communautaire financiering van de door de niet-naleving van communautaire voorschriften beïnvloede uitgaven tot het tijdstip dat de lidstaat de correctiemaatregelen daadwerkelijk ten uitvoer heeft gelegd.

Bij de beoordeling van de aan communautaire financiering te onttrekken uitgaven kan de Commissie met eventueel na het verstrijken van de in lid 2 bedoelde termijn door de lidstaat meegedeelde gegevens rekening houden indien dit voor een betere schatting van de aan de gemeenschapsbegroting toegebrachte financiële schade nodig is, mits de latere toezending van de gegevens door uitzonderlijke omstandigheden wordt gerechtvaardigd.

[...]”

Verordening nr. 73/2009

12 De overwegingen 7 en 23 van verordening nr. 73/2009 luidden als volgt:

„(7) In verordening [nr. 1782/2003] is het positieve effect van blijvend grasland op het milieu erkend. De maatregelen in die verordening ter bevordering van de instandhouding van bestaand blijvend grasland om een massale omzetting in bouwland te voorkomen, dienen te worden gehandhaafd.

[...]

(23) Uit de ervaring met de toepassing van de bedrijfstoeslagregeling is gebleken dat de ontkoppelde inkomenssteun in sommige gevallen werd toegewezen aan begunstigden wier landbouwactiviteiten slechts een onbeduidend deel van hun totale economische activiteit uitmaakten of wier zakelijk doel niet of nauwelijks gericht was op de uitoefening van een landbouwactiviteit. Om de verlening van landbouwinkomenssteun aan dergelijke begunstigden te voorkomen en om ervoor te zorgen dat de communautaire steun volledig wordt gebruikt om de landbouwgemeenschap een redelijke levensstandaard te garanderen, moeten lidstaten waar

dergelijke toewijzingen plaatsvinden, de bevoegdheid krijgen om af te zien van de op de onderhavige verordening gebaseerde rechtstreekse betalingen aan dergelijke natuurlijke of rechtspersonen."

13 In titel II van verordening nr. 73/2009, met als opschrift „Algemene bepalingen inzake rechtstreekse betalingen", was een hoofdstuk 4 opgenomen, betreffende het „geïntegreerd beheers- en controlesysteem". Tot dit hoofdstuk behoorde artikel 19, met als opschrift „Steunaanvragen", waarvan lid 1 luidde:

„Een landbouwer dient elk jaar een aanvraag voor rechtstreekse betalingen in waarin, voor zover van toepassing, worden vermeld:

a) alle landbouwpercelen op het bedrijf en, bij toepassing van artikel 15, lid 3, door de lidstaat, het aantal olijfbomen en de standplaats ervan in het perceel;

b) de voor activering aangegeven toeslagrechten;

c) alle andere bij de onderhavige verordening of door de betrokken lidstaat voorgeschreven gegevens.

[...]"

14 Titel III van deze verordening, met als opschrift „Bedrijfstoeslagregeling", omvatte artikel 34, betreffende de „activering van toeslagrechten per subsidiabele hectare", waarvan lid 2 bepaalde:

„Voor de toepassing van deze titel wordt onder ‚subsidiabele hectare' verstaan:

a) om het even welke landbouwgrond van het bedrijf, en grond beplant met hakhout met een korte omlooptijd [...], die wordt gebruikt voor een landbouwactiviteit [...], en

b) om het even welke grond die in 2008 recht gaf op betalingen uit hoofde van de bedrijfstoeslagregeling of de regeling inzake een enkele areaalbetaling en die:

[...]

ii) voor de looptijd van de toepasselijke verbintenis van de individuele landbouwer wordt bebost op grond van artikel 31 van verordening [nr. 1257/1999] of artikel 43 van verordening [nr. 1698/2005] of een nationale regeling waarvan de voorwaarden stroken met artikel 43, leden 1, 2 en 3 van genoemde verordening,

[...]

[...]"

15 Artikel 137 van verordening nr. 73/2009, met als opschrift „Bevestiging van toeslagrechten", maakte deel uit van hoofdstuk 1, „Uitvoeringsbepalingen", van titel VII van deze verordening, en luidde als volgt:

„1. Toeslagrechten die vóór 1 januari 2009 aan landbouwers worden toegewezen, worden met ingang van 1 januari 2010 als wettelijk en conform beschouwd.

2. Lid 1 is niet van toepassing op toeslagrechten die op basis van feitelijk onjuiste aanvragen aan landbouwers zijn toegewezen, tenzij de landbouwer de fout niet redelijkerwijs had kunnen ontdekken.

3. Het bepaalde in lid 1 doet niet af aan de bevoegdheid van de Commissie om in artikel 31 van verordening [nr. 1290/2005] bedoelde beslissingen te nemen met betrekking tot uitgaven die zijn gedaan voor betalingen betreffende een kalenderjaar tot en met 2009."

Verordening nr. 1120/2009

16 Artikel 2 van verordening (EG) nr. 1120/2009 van de Commissie van 29 oktober 2009 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling waarin is voorzien bij titel III van verordening nr. 73/2009 (PB 2009, L 316, blz. 1) luidde als volgt:

„Voor de toepassing van titel III van verordening [nr. 73/2009] en van de onderhavige verordening wordt verstaan onder:

[...]

c) ‚blijvend grasland': grond met een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen die gedurende ten minste vijf jaar niet in de vruchtwisseling van het bedrijf werd opgenomen, met uitzondering van de overeenkomstig verordening [nr. 2078/92] braakgelegde oppervlakten, de overeenkomstig de artikelen 22, 23 en 24 van verordening [nr. 1257/1999] braakgelegde oppervlakten en de overeenkomstig artikel 39 van verordening [nr. 1698/2005] braakgelegde oppervlakten; in dit verband wordt onder ‚grassen of andere kruidachtige voedergewassen' verstaan: alle kruidachtige planten die in de lidstaat traditioneel in natuurlijk grasland voorkomen of normaliter in zaadmengsels voor grasland worden opgenomen (ongeacht of het betrokken grasland al dan niet voor het weiden van dieren wordt gebruikt). De lidstaten kunnen de in bijlage I genoemde akkerbouwgewassen ertoe rekenen;

[...]"

Verordening nr. 1122/2009

17 Verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening nr. 73/2009 wat betreft de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem in het kader van de bij die verordening ingestelde regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers en ter uitvoering van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden in het kader van de steunregeling voor de wijnsector (PB 2009, L 316, blz. 65), omvatte een titel II, „steunaanvragen". Hoofdstuk I daarvan betrof „de verzamelaanvraag", waarvan artikel 11, met als opschrift „Uiterste datum voor de indiening van de verzamelaanvraag", in lid 2 ervan bepaalde:

„De verzamelaanvraag wordt ingediend uiterlijk op een door de lidstaten vast te stellen datum, die niet later is dan 15 mei. Estland, Letland, Litouwen, Finland en Zweden mogen echter een latere datum vaststellen, die niet later is dan 15 juni.

[...]"

18 Artikel 31 van deze verordening had betrekking op de „selectie van de steekproef voor controles" en bepaalde in de leden 1 en 2:

„1. De steekproeven voor controles ter plaatse op grond van de onderhavige verordening worden door de bevoegde autoriteit geselecteerd aan de hand van een risicoanalyse en van een element van representativiteit voor de ingediende steunaanvragen.

Om voor het element van representativiteit te zorgen kiezen de lidstaten op aselecte wijze tussen 20 % en 25 % van het in artikel 30, leden 1 en 2, bedoelde minimumaantal landbouwers bij wie een controle ter plaatse moet worden verricht.

Indien het aantal ter plaatse te controleren landbouwers evenwel groter is dan het in artikel 30, leden 1 en 2, bedoelde minimumaantal landbouwers bij wie een controle ter plaatse moet worden verricht, mag de extra steekproef voor ten hoogste 25 % uit op aselecte wijze gekozen landbouwers bestaan.

2. De doeltreffendheid van de risicoanalyse wordt elk jaar beoordeeld en verhoogd door:

a) de relevantie van elke risicofactor te bepalen;

b) de resultaten van de op de risicoanalyse gebaseerde steekproef en die van de in lid 1, tweede alinea, bedoelde op aselecte wijze gekozen steekproef met elkaar te vergelijken;

c) rekening te houden met de specifieke situatie in de lidstaat."

19 Artikel 34 van die verordening had als opschrift „Constatering van de oppervlakten" en bepaalde in de leden 2 en 4:

„2. De totale oppervlakte van een perceel landbouwgrond kan in aanmerking worden genomen op voorwaarde dat het volgens de gebruikelijke normen van de betrokken lidstaat of regio om een volledig gebruikt perceel gaat. Is dit niet het geval, dan wordt de werkelijk gebruikte oppervlakte in aanmerking genomen.

Voor de regio's waar bepaalde elementen, met name heggen, sloten en muren, van oudsher deel uitmaken van de goede landbouwmethoden op het gebied van teelten of grondgebruik, kunnen de lidstaten besluiten dat de oppervlakte van die elementen als een onderdeel van de volledig gebruikte oppervlakte moet worden beschouwd op voorwaarde dat zij een door de lidstaten te bepalen totale breedte niet overschrijdt. Die breedte moet overeenkomen met een traditionele breedte in de betrokken regio en mag niet meer dan 2 m bedragen.

[...]

4. Onverminderd artikel 34, lid 2, van verordening [nr. 73/2009] wordt een perceel landbouwgrond met bomen voor de toepassing van de oppervlaktegebonden steunregelingen als een subsidiabele oppervlakte beschouwd mits het op dat perceel mogelijk is landbouwactiviteiten of, indien van toepassing, de voorgenomen productie op soortgelijke wijze te beoefenen als op percelen zonder bomen in dezelfde regio."

20 Artikel 53 van verordening nr. 1122/2009, met als opschrift „Onderdelen van de controles ter plaatse", bepaalde in lid 6:

„De controles ter plaatse die betrekking hebben op de in artikel 50, lid 1, bedoelde steekproef, worden uitgevoerd in hetzelfde kalenderjaar als dat waarin de steunaanvragen zijn ingediend."

Verordening nr. 1307/2013

21 In artikel 4, lid 1, onder h), van 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 nr. 637/2008 van de Raad en verordening nr. 73/2009 (PB 2013, L 347, blz. 608), stond in de oorspronkelijke versie ervan de volgende definitie:

„In deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

h) ‚blijvend grasland en blijvend weiland' (samen ‚blijvend grasland'): grond met een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen die ten minste vijf jaar niet in de vruchtwisseling van het bedrijf is opgenomen; andere begraasbare soorten, zoals struiken en/of bomen, kunnen er deel van uitmaken, mits de grassen en andere kruidachtige voedergewassen overheersen, alsmede, indien lidstaten daartoe besluiten, begraasbaar land dat deel uitmaakt van de gangbare plaatselijke praktijken waar grassen en andere kruidachtige voedergewassen traditioneel niet overheersen in weiland".

22 Deze bepaling luidde in de versie zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2017/2393 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2017 (PB 2017, L 350, blz. 15) als volgt:

„In deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

h) ‚blijvend grasland en blijvend weiland' (samen ‚blijvend grasland'): grond met een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen die ten minste vijf jaar niet in de vruchtwisseling van het bedrijf is opgenomen, en, indien lidstaten daartoe besluiten, die ten minste vijf jaar niet is omgeploegd; andere begraasbare soorten, zoals struiken en/of bomen, en, indien lidstaten daartoe besluiten, andere soorten, zoals struiken en/of bomen die diervoeder produceren, kunnen er deel van uitmaken, mits de grassen en andere kruidachtige voedergewassen blijven overheersen. De lidstaten kunnen ook besluiten om als blijvend grasland te beschouwen:
   i) begraasbaar land dat deel uitmaakt van de gangbare plaatselijke praktijken, waarbij grassen en andere kruidachtige voedergewassen traditioneel niet overheersen in weiland; en/of
   ii) begraasbaar land waar grassen en andere kruidachtige voedergewassen niet overheersen of helemaal niet voorkomen in weiland".

Voorgeschiedenis van het geding

23 Tussen juni 2010 en juni 2012 heeft de Commissie twee reeksen onderzoeken opgestart naar de uitgaven die de Helleense Republiek heeft gedaan in het kader van de oppervlaktesteun voor de aanvraagjaren 2009 tot en met 2011 enerzijds en de randvoorwaardenregeling voor diezelfde aanvraagjaren anderzijds.

24 Aan het eind van die onderzoeken heeft de Commissie de Helleense Republiek overeenkomstig artikel 11, lid 1, van verordening nr. 885/2006 haar bevindingen meegedeeld bij brief van 24 november 2011 (hierna: „eerste mededeling van 24 november 2011"). Deze lidstaat heeft daarop geantwoord op 24 januari 2012.

25 Wat de oppervlaktesteun betreft is na de eerste mededeling van 24 november 2011 en de door de Helleense Republiek daarop gegeven antwoorden een bilaterale vergadering gehouden op 23 mei 2013. Op 14 juni 2013 heeft de Commissie haar conclusies bezorgd aan de Helleense Republiek, waarop deze laatste heeft geantwoord op 19 september 2013.

26 Bij brief van 18 februari 2014 heeft de Commissie de Helleense Republiek ingelicht over haar voorstel om 302 577 561,08 EUR te onttrekken aan EU-financiering omdat het oppervlaktesteunsysteem voor de aanvraagjaren 2009 tot en met 2011 haars inziens niet volgens de Unievoorschriften was toegepast.

27 Bij brief van 8 april 2014 heeft de Helleense Republiek de kwestie voorgelegd aan het bemiddelingsorgaan, dat op 22 oktober 2014 advies heeft uitgebracht.

28 Op 27 januari 2015 heeft de Commissie een definitief standpunt ingenomen en voorgesteld om een finaal brutobedrag van 313 483 531,71 EUR te onttrekken aan financiering.

29 Ook de randvoorwaardenregeling werd, na de eerste mededeling van 24 november 2011 en de antwoorden daarop van de Helleense Republiek, besproken tijdens de in punt 25 van dit arrest genoemde bilaterale vergadering van 23 mei 2013. Op 14 juni 2013 heeft de Commissie de Helleense Republiek haar conclusies gezonden, waarop deze laatste heeft geantwoord op 13 november 2013.

30 Bij brief van 1 april 2014 heeft de Helleense Republiek ook deze kwestie voorgelegd aan het bemiddelingsorgaan, dat op 24 september 2014 zijn advies heeft uitgebracht.

31 Op 4 februari 2015 heeft de Commissie een definitief standpunt ingenomen en voorgesteld om een finaal brutobedrag van 16 060 573,95 EUR te onttrekken aan financiering.

32 Bij het litigieuze besluit van 22 juni 2015 heeft de Commissie voor de aanvraagjaren 2009 tot en met 2011 een forfaitaire correctie toegepast van 302 577 561,08 EUR netto voor de rechtstreekse oppervlaktesteun en van 15 383 972,53 EUR netto voor de randvoorwaardenregeling.

33 Ter motivering van deze forfaitaire correcties heeft de Commissie verwezen naar de redenen die zij in het bij het litigieuze besluit gevoegde syntheseverslag had uiteengezet, zoals deze worden omschreven in de punten 16 tot en met 34 van het bestreden arrest.

Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

34 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 29 augustus 2015, heeft de Helleense Republiek beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit ingesteld, waarbij zij in wezen zes middelen aanvoerde.

35 De eerste twee middelen hadden betrekking op de correctie van 25 % die was opgelegd wegens tekortkomingen in de afbakening van en de controle op blijvend grasland. Het eerste middel betrof onjuiste uitlegging en toepassing van artikel 2, eerste alinea, punt 2, van verordening nr. 796/2004 en artikel 2, onder c), van verordening nr. 1120/2009. Met het tweede middel voerde de Helleense Republiek aan dat document VI/5330/97 van de Commissie van 23 december 1997, getiteld „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” (hierna: „document VI/5330/97”) onjuist was uitgelegd en toegepast wat betreft de voorwaarden om een financiële correctie van 25 % op te leggen, dat er geen motivering was gegeven en dat de Commissie de grenzen van haar beoordelingsbevoegheid had overschreden en het evenredigheidsbeginsel had geschonden.

36 Het derde middel betrof onjuiste uitlegging en toepassing van document VI/5330/97 wat betreft de oplegging van een financiële correctie van 5 %, overschrijding van de grenzen van de beoordelingsbevoegdheid van de Commissie en schending van het evenredigheidsbeginsel.

37 Het vierde middel zag op onjuiste uitlegging en toepassing van artikel 31, lid 2, van verordening nr. 1122/2009 en artikel 27 van verordening nr. 796/2004, en schending van het beginsel van gewettigd vertrouwen.

38 Het vijfde en het zesde middel hadden betrekking op de randvoorwaardenregeling. Het vijfde middel betrof onjuiste uitlegging en toepassing van artikel 11 van verordening nr. 885/2006 en artikel 31 van verordening nr. 1290/2005, ontoereikende motivering en onjuiste beoordeling in verband met de forfaitaire correctie van 2 % voor aanvraagjaar 2011. Het zesde middel betrof schending van de artikelen 266 en 280 VWEU inzake de verplichting van de Commissie om de maatregelen te nemen die noodzakelijk waren ter uitvoering van het arrest van 6 november 2014, Griekenland/Commissie (T-632/11, niet gepubliceerd, EU:T:2014:934), alsook het ontbreken van enige motivering betreffende de niet-terugbetaling van 10 460 620,42 EUR aan de Helleense Republiek ten gevolge van dat arrest.

39 Het Gerecht heeft dat beroep bij het bestreden arrest verworpen.

Conclusies van partijen in hogere voorziening

40 De Helleense Republiek verzoekt het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen;

– het litigieuze besluit nietig te verklaren, en

– de Commissie te verwijzen in de kosten.

41 De Commissie verzoekt het Hof de hogere voorziening ongegrond te verklaren en de Helleense Republiek te verwijzen in de kosten.

42 Het Koninkrijk Spanje verzoekt het Hof het bestreden arrest te vernietigen en de Commissie te verwijzen in de kosten.

Hogere voorziening

43 Ter onderbouwing van haar hogere voorziening voert de Helleense Republiek zes middelen aan. De eerste twee middelen gaan over de financiële correctie van 25 % die is toegepast op de oppervlaktesteun voor grasland. Het derde middel betreft de financiële correctie van 5 % die is toegepast wegens tekortkomingen in het systeem voor de identificatie van percelen voor aanvraagjaar 2009. Het vierde middel betreft de financiële correctie van 2 % opgelegd wegens de ondoeltreffendheid van de risicoanalyse voor aanvraagjaar 2010. Het vijfde middel heeft betrekking op de financiële correctie van 2 % die in het kader van de randvoorwaarden is opgelegd voor aanvraagjaar 2011.

Eerste middel

Argumenten van partijen

44 Met haar eerste middel verwijt de Helleense Republiek het Gerecht in wezen dat het in de punten 49 tot en met 84 van het bestreden arrest een onjuiste uitlegging en toepassing heeft gegeven van artikel 2, eerste alinea, punt 2, van verordening nr. 796/2004 en artikel 2, onder c), van verordening nr. 1120/2009, die de definitie bevatten van „blijvend grasland", en dat het zijn motiveringsplicht ex artikel 296 VWEU niet heeft nageleefd.

45 De Helleense Republiek verwijt het Gerecht in de punten 55, 56, 68 en 74 van het bestreden arrest een onjuist criterium te hebben gehanteerd wat betreft het soort vegetatie op de oppervlakten waarvan de Commissie heeft nagegaan of die wel degelijk „blijvend grasland" in de zin van het Unierecht vormden. Het Gerecht heeft de kwalificatie „blijvend grasland" immers beperkt tot oppervlakten bedekt met grassen of andere kruidachtige voedergewassen, met uitsluiting van oppervlakten met struiken en houtachtige gewassen, die typisch zijn voor het zogenoemde grasland van „het mediterrane type". Volgens rekwirante had het Gerecht een ander criterium moeten gebruiken, waarbij „blijvend grasland" slaat op oppervlakten die deel uitmaken van gangbare plaatselijke praktijken, die traditioneel worden gebruikt als grasland en waar grassen en kruidachtige voedergewassen niet overheersen. Dat boomachtige gewassen overheersen op de betrokken oppervlakten kan dan ook geen indicator zijn voor de stopzetting van landbouwactiviteiten.

46 Deze uitlegging strookt volgens de Helleense Republiek met zowel de tekst van artikel 2 van verordening nr. 796/2004 als de context en de doelstellingen van deze verordening. Zij benadrukt dat deze ruime opvatting van het begrip „blijvend grasland" blijkt uit zowel artikel 4, lid 1, onder h), van verordening nr. 1307/2013, als de gids die het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (GCO) van de Commissie op 2 april 2008 heeft gepubliceerd en waarin de lidstaten wordt uitgelegd hoe de rechtsregels van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) best kunnen worden nageleefd, alsook het actieplan dat de Helleense autoriteiten in oktober 2012 samen met de Commissie hebben uitgewerkt en dat voorziet in een systeem om de toelaatbaarheid van grasland te evalueren aan de hand van foto-interpretatie van satellietbeelden van het referentieperceel (eenheid) en een systeem van proportionele berekening (pro rata) voor het geval dat struiken verspreid liggen (hierna: „actieplan van 2012").

47 Het Koninkrijk Spanje stelt ter ondersteuning van dit betoog in wezen dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het relevante criterium het soort vegetatie op de betrokken oppervlakte was en dit criterium vervolgens toe te passen voor zijn beoordeling. Het relevante criterium is volgens deze lidstaat niet het soort vegetatie op die oppervlakte maar het feit dat die oppervlakte daadwerkelijk voor landbouw wordt gebruikt.

48 De Commissie stelt voor dit middel ongegrond te verklaren. Volgens die instelling heeft het Gerecht het begrip „blijvend grasland" van artikel 2, eerste alinea, punt 2, van verordening nr. 796/2004 en artikel 2, onder c), van verordening nr. 1120/2009 correct uitgelegd en toegepast. Uit de daarin aan dit begrip gegeven definitie blijkt dat de aard van de vegetatie op de betrokken landbouwgrond het doorslaggevende criterium is. Verder zijn noch de in punt 46 van het onderhavige arrest bedoelde gids, noch het actieplan van 2012, noch verordening nr. 1307/2013 – die geldt sinds 1 januari 2015 en die een ruimere definitie bevat van het begrip „blijvend grasland" – relevant om het ten tijde van de feiten van de zaak toepasselijke recht uit te leggen of de financiële correctie te beoordelen waartoe de Commissie heeft beslist.

Beoordeling door het Hof

49 Met haar eerste middel verwijt de Helleense Republiek het Gerecht in wezen blijk te hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van het begrip „blijvend grasland" in de zin van artikel 2, eerste alinea, punt 2, van verordening nr. 796/2004 en artikel 2, onder c), van verordening nr. 1120/2009, door in punt 56 van het bestreden arrest te constateren dat alleen oppervlakten bedekt met grassen en kruidachtige voedergewassen onder dit begrip vallen, en niet oppervlakten met hout- of boomachtige gewassen, die het zogenoemde grasland van „het mediterrane type" kenmerken. Het soort vegetatie op de betrokken landbouwgrond is volgens haar immers geen doorslaggevend criterium voor de kwalificatie ervan als „blijvend grasland".

50 In dit verband zij er om te beginnen op gewezen dat artikel 2, onder c), van verordening nr. 1120/2009 het begrip „blijvend grasland" in zeer vergelijkbare termen definieert als artikel 2, eerste alinea, punt 2, van verordening nr. 796/2004. Voorts blijkt uit het arrest van 15 mei 2019, Griekenland/Commissie (C-341/17 P, EU:C:2019:409), waarin het Hof het begrip „blijvend grasland" van artikel 2, eerste alinea, punt 2, van verordening nr. 796/2004 heeft uitgelegd, dat het doorslaggevende criterium voor de definitie van „blijvend grasland" niet het soort vegetatie op de landbouwgrond is, maar het daadwerkelijke gebruik van deze grond voor een landbouwactiviteit die typisch is voor „blijvend grasland". Bijgevolg kan de aanwezigheid van hout- of boomachtige gewassen er als zodanig niet aan in de weg staan dat land wordt ingedeeld als „blijvend grasland", wanneer daardoor geen afbreuk wordt gedaan aan de daadwerkelijke uitoefening van een landbouwactiviteit (arrest van 15 mei 2019, Griekenland/Commissie, C-341/17 P, EU:C:2019:409, punt 54).

51 Derhalve heeft het Gerecht, door in punt 56 van het bestreden arrest te oordelen dat het relevante criterium het type vegetatie op de betrokken grond is en door vervolgens zijn beoordeling aan de hand van dit criterium te verrichten, blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging en de toepassing van het begrip „blijvend grasland", zoals dat voortvloeit uit artikel 2, eerste alinea, punt 2, van verordening nr. 796/2004 en artikel 2, onder c), van verordening nr. 1120/2009. Bijgevolg heeft het Gerecht in punt 65 van het bestreden arrest ten onrechte overwogen dat de Helleense Republiek niet aantoont dat de beoordeling van de Commissie onjuist is.

52 Derhalve moet het eerste middel van de Helleense Republiek gegrond worden verklaard. Hieruit volgt dat punt 1 van het dictum van het bestreden arrest dient te worden vernietigd, voor zover het Gerecht het door de Helleense Republiek in haar beroep aangevoerde middel heeft afgewezen waarmee zij opkwam tegen de forfaitaire correctie van 25 % die bij het litigieuze besluit voor de aanvraagjaren 2009 tot en met 2011 was opgelegd wegens tekortkomingen in de afbakening van en de controle op blijvend grasland.

Tweede middel

53 Met haar tweede middel betoogt de Helleense Republiek in wezen dat het Gerecht document VI/5330/97 onjuist heeft uitgelegd en toegepast wat betreft de vier voorwaarden die moeten zijn vervuld om een correctiepercentage van 25 % op te leggen.

54 Aangezien dit middel betrekking heeft op de 25 %-correctie opgelegd wegens tekortkomingen in de afbakening van en de controle op blijvend grasland en, zoals uit punt 52 van dit arrest blijkt, punt 1 van het dictum van het bestreden arrest moet worden vernietigd, hoeft dit middel, dat niet tot een verdere nietigverklaring van het bestreden arrest kan leiden, niet te worden onderzocht.

Derde middel

Argumenten van partijen

55 Het derde middel van de hogere voorziening kan, ook al is het weinig gestructureerd, aldus worden begrepen dat het uit twee onderdelen bestaat.

56 Met het eerste onderdeel betoogt de Helleense Republiek in wezen dat het Gerecht in de punten 141 tot en met 162 van het bestreden arrest de beginselen van legaliteit, behoorlijk bestuur, evenredigheid en het recht van de verdediging heeft geschonden door voorbij te gaan aan haar argument dat de wijziging van de status van de niet-subsidiabele oppervlakten naar die van subsidiabele oppervlakten voor aanvraagjaar 2009 was onderworpen aan controle, zodat die wijziging niet gepaard ging met enig risico voor het ELGF.

57 Met het tweede onderdeel betoogt de Helleense Republiek in wezen dat het Gerecht zijn motiveringsplicht en het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden met betrekking tot het door haar in haar beroep aangevoerde middel dat de Commissie haar ten onrechte verweet kennelijke fouten te hebben gemaakt bij de wijzigingen van de aanvragen van 2009. Het Gerecht zou namelijk in de punten 158 en 162 van het bestreden arrest ten onrechte de beoordeling van de Commissie hebben bevestigd waarbij deze uit enkele geïsoleerde gevallen een algemeen risico op verliezen voor het ELGF zou hebben afgeleid.

58 Volgens de Commissie moet dit middel deels niet-ontvankelijk, deels ongegrond worden verklaard.

Beoordeling door het Hof

59 Wat het eerste onderdeel van het derde middel betreft, moet worden herinnerd aan de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke de hogere voorziening overeenkomstig artikel 256, lid 1, VWEU en artikel 58, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie beperkt is tot rechtsvragen. Het Gerecht is derhalve bij uitsluiting bevoegd om de relevante feiten vast te stellen en te beoordelen, alsook om het bewijs te beoordelen. De beoordeling van de feiten en het bewijs levert dus, behoudens het geval van een onjuiste opvatting daarvan, geen rechtsvraag op die als zodanig vatbaar is voor toetsing door het Hof in hogere voorziening (arrest van 28 november 2019, LS Cable & System/Commissie, C-596/18 P, niet gepubliceerd, EU:C:2019:1025, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

60 In casu komt de Helleense Republiek onder het voorwendsel van schending van de beginselen van legaliteit, behoorlijk bestuur en het recht van de verdediging in werkelijkheid louter op tegen de feitelijke beoordeling door het Gerecht – met name in punt 149 van het bestreden arrest – van de onregelmatigheden bij de controle op de wijzigingen van de status van de niet-subsidiabele oppervlakten naar subsidiabele oppervlakten voor aanvraagjaar 2009.

61 Voor zover de Helleense Republiek het Gerecht verwijt het evenredigheidsbeginsel te hebben geschonden door zogezegd geen rekening te hebben gehouden met door haar overgelegde cijfers, moet bovendien worden geconstateerd dat die grief betrekking heeft op de beoordeling door het Gerecht van de juistheid van die gegevens, en dus op een feitelijke beoordeling.

62 Bijgevolg moet het eerste onderdeel van het derde middel buiten beschouwing worden gelaten omdat het niet-ontvankelijk is.

63 Wat het tweede onderdeel van dit middel betreft, moet vooraf worden opgemerkt dat de Helleense Republiek weliswaar naar de punten 158 tot en met 162 van het bestreden arrest verwijst, maar zij haar grieven inzake schending van het evenredigheidsbeginsel en ontoereikende motivering in wezen beperkt tot punt 159 daarvan.

64 Dienaangaande zij er allereerst op gewezen dat het Gerecht in de punten 149 tot en met 151 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat de door de Commissie vastgestelde onregelmatigheden betreffende de status van de oppervlakten in het identificatiesysteem voor landbouwgrondpercelen en de behandeling van de daarmee verband houdende vergissingen volgens bijlage 2 bij document VI/5330/97 als tekortkomingen in essentiële controles moesten worden aangemerkt.

65 Vervolgens heeft het Gerecht in de punten 152, 153 en 156 van het bestreden arrest met inaanmerkingneming van document VI/5330/97 geoordeeld dat het, gelet op de vastgestelde onregelmatigheden en de bewijsstukken die het had onderzocht, gerechtvaardigd was een forfaitaire correctie van 5 % op te leggen.

66 In punt 159 van het bestreden arrest heeft het Gerecht er enkel op gewezen dat de door de Commissie vastgestelde tekortkomingen, zoals het die in de punten 146 tot en met 149 van dat arrest in herinnering had gebracht, reden waren om te vermoeden dat er nog meer onregelmatigheden waren gepleegd en de Commissie mochten doen twijfelen aan de kwaliteit van de essentiële controles. Verder heeft het Gerecht in punt 159 ook benadrukt dat de Helleense Republiek geen bewijzen had aangedragen die de vaststellingen van de Commissie weerlegden. Hiermee heeft het Gerecht in dat punt gewoon toepassing gemaakt van de vaste bewijslastregels ter zake, die het trouwens in de punten 143 tot en met 145 van het bestreden arrest in herinnering heeft geroepen en volgens welke de Commissie alleen moet kunnen aantonen dat er redenen waren om ernstig en redelijkerwijs te twijfelen aan de toereikendheid van de door de nationale autoriteiten verrichte controles of aan de regelmatigheid van de door hen meegedeelde cijfers, terwijl de betrokken lidstaat aan de hand van een betrouwbaar en doeltreffend controlesysteem het bewijs moet leveren dat de beoordelingen van de Commissie onjuist zijn of dat geen sprake is van gevaar voor verliezen of onregelmatigheden voor het ELGF.

67 Uit het voorgaande volgt dat het Gerecht, anders dan de Helleense Republiek beweert, het evenredigheidsbeginsel niet heeft geschonden en dat het bestreden arrest naar behoren en toereikend is gemotiveerd.

68 Het tweede onderdeel van het derde middel moet dan ook ongegrond worden verklaard.

69 Bijgevolg moet het derde middel deels niet-ontvankelijk en deels ongegrond worden verklaard.

Vierde middel

Argumenten van partijen

70 Met haar vierde middel verwijt de Helleense Republiek het Gerecht dat het in de punten 163 tot en met 183 van het bestreden arrest haar middel aangaande de ondoeltreffendheid van de risicoanalyse voor aanvraagjaar 2010 heeft afgewezen. Meer bepaald heeft het Gerecht door zijn overdreven formalisme haar recht op toegang tot de rechter geschonden. In punt 181 van het bestreden arrest heeft het Gerecht immers geoordeeld dat de Helleense Republiek haar argument inzake schending van het vertrouwensbeginsel onvoldoende had gestaafd daar zij louter beweerde dat haar methode van willekeurige selectie van steekproeven voldeed aan de technische specificaties van een in 2010 gepubliceerd document van de Commissie, zonder te preciseren aan welk deel van die specificaties zij zich had gehouden en zonder dat haar argument in dier voege was onderbouwd dat het Gerecht zijn

toezicht kon uitoefenen. De Helleense Republiek betoogt dat het Gerecht, door te weigeren rekening te houden met deze technische specificaties, haar recht van toegang tot de rechter op onevenredige wijze heeft geschonden.

71 Volgens de Commissie moet dit middel worden afgewezen.

Beoordeling door het Hof

72 Vastgesteld moet worden dat het Gerecht in punt 181 van het bestreden arrest in wezen heeft geconstateerd dat de Helleense Republiek ter staving van haar argument slechts één document van een nationale instantie had overgelegd, waarin dan nog werd verwezen naar technische specificaties die niet voor het jaar 2010 maar voor het jaar 2012 waren opgesteld. Het heeft daaruit afgeleid dat de Helleense Republiek het Gerecht niet in staat stelde te verifiëren of de door de Commissie voor 2012 vastgestelde specificaties nog steeds dezelfde waren als die van 2010 en niet preciseerde aan welk deel van die specificaties zij zich had gehouden, zodat dat argument niet in dier voege onderbouwd was dat het Gerecht zijn toezicht kon uitoefenen en het derhalve moest worden afgewezen.

73 Deze benadering van het Gerecht, die steunt op het feit dat een partij die zich beroept op de inhoud van een document zonder dit over te leggen, hem verhindert de inhoud daarvan te verifiëren, getuigt niet van „overdreven formalisme" in hoofde van die rechterlijk instantie maar van een goede rechtsbedeling. Bijgevolg kan niet op goede gronden worden gesteld dat wanneer het Gerecht het middel van een partij om deze reden afwijst, het haar recht op effectieve rechterlijke bescherming in de kern aantast.

74 Dit middel moet dan ook ongegrond worden verklaard.

Vijfde middel

Argumenten van partijen

75 Met dit middel verwijt de Helleense Republiek het Gerecht in de punten 184 tot en met 198 van het bestreden arrest te hebben geoordeeld dat de in punt 24 van het onderhavige arrest vermelde eerste mededeling van 24 november 2011 voldeed aan de vereisten van artikel 11 van verordening nr. 885/2006 en dus haar waarschuwende functie had vervuld in de zin van artikel 31 van verordening nr. 1290/2005.

76 Meer bepaald stelt de Helleense Republiek in wezen dat het onderzoek naar de randvoorwaardenregeling enkel betrekking had op de aanvraagjaren 2009 en 2010, zodat de eerste mededeling van 24 november 2011 niet ook voor aanvraagjaar 2011 kon gelden. Op de datum van die mededeling kon de Helleense Republiek immers onmogelijk de door de Commissie vastgestelde onregelmatigheden verhelpen of voorkomen dat een aanvullende correctie voor aanvraagjaar 2011 zou worden opgelegd. Door geen gevolgen te verbinden aan het feit dat de Helleense Republiek geen correctiemaatregelen kon treffen voor aanvraagjaar 2011, heeft het Gerecht gehandeld in strijd met artikel 11 van verordening nr. 885/2006, artikel 31 van verordening nr. 1290/2005 en artikel 11, lid 2, en artikel 53, lid 6, van verordening nr. 1122/2009. Hoe dan ook is het bestreden arrest rechtens ontoereikend gemotiveerd.

77 De Commissie vordert dat dit middel ongegrond wordt verklaard.

Beoordeling door het Hof

78 Om te beginnen zij erop gewezen dat de overeenkomstig het Unierecht verrichte uitgaven worden gefinancierd via het EOGFL in een systeem van gedeeld beheer tussen de lidstaten en de Unie. De Commissie heeft bij dit gedeeld beheer tot taak conformiteitsgoedkeuring te verlenen volgens artikel 31 van verordening nr. 1290/2005. Artikel 31, lid 4, onder a), van deze verordening bepaalt in dit verband dat financiering niet kan worden geweigerd voor uitgaven die zijn verricht meer dan vierentwintig maanden voordat de Commissie de betrokken lidstaat schriftelijk van de resultaten van de verificaties in kennis heeft gesteld.

79 Voorts blijkt uit vaste rechtspraak van het Hof dat een definitief eindbesluit betreffende de goedkeuring van de jaarrekeningen wordt gegeven na een bijzondere procedure op tegenspraak, die de betrokken lidstaat alle waarborgen biedt dat hij zijn standpunt kenbaar kan maken (zie in die zin arrest van 29 januari 1998, Griekenland/Commissie, C-61/95, EU:C:1998:27, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

80 De conformiteitsgoedkeuringsprocedure wordt op dat vlak nader uitgewerkt in artikel 11 van verordening nr. 885/2006, waar de verschillende fasen ervan staan aangegeven alsook de procedurele waarborgen die ervoor moeten zorgen dat de betrokken lidstaat zijn standpunt kenbaar kan maken. Ten eerste is aldus in artikel 11, lid 1, eerste alinea, bepaald dat de Commissie, wanneer zij als gevolg van een onderzoek van mening is dat bepaalde uitgaven niet overeenkomstig het Unierecht zijn gedaan, haar bevindingen meedeelt aan de betrokken lidstaat en aangeeft welke correctiemaatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat die regelgeving in de toekomst wordt nageleefd.

81 In dit verband blijkt uit vaste rechtspraak van het Hof dat wanneer onregelmatigheden die de toepassing van een financiële correctie rechtvaardigen, voortduren na de datum van de schriftelijke mededeling van de resultaten van de verificaties, de Commissie bevoegd en zelfs verplicht is dit in aanmerking te nemen bij het bepalen van de periode waarop de betrokken financiële correctie betrekking dient te hebben (arrest van 9 januari 2003, Griekenland/Commissie, C-157/00, EU:C:2003:5, punt 45).

82 Het is ook vaste rechtspraak van het Hof dat de in artikel 11, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 885/2006 bedoelde schriftelijke mededeling de betrokken lidstaat volledig moet inlichten omtrent de bezwaren van de Commissie, zodat die de waarschuwende functie kan vervullen die een dergelijke mededeling volgens deze bepaling moet hebben. Deze bepaling verlangt dan ook dat de aan de betrokken lidstaat verweten onregelmatigheid voldoende nauwkeurig is vermeld in de schriftelijke mededeling, zodat de lidstaat er volledig van op de hoogte is (zie in die zin arrest van 3 mei 2012, Spanje/Commissie, C-24/11 P, EU:C:2012:266, punten 27 en 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

83 Ten tweede zij erop gewezen dat artikel 11, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 885/2006 de Commissie de verplichting oplegt om, na een eventuele bemiddelingsprocedure, de niet met het Unierecht conforme uitgaven overeenkomstig artikel 31 van verordening nr. 1290/2005 uit te sluiten van Uniefinanciering „tot het tijdstip dat de lidstaat de correctiemaatregelen daadwerkelijk ten uitvoer heeft gelegd”.

84 Uit de gezamenlijke lezing van de voorgaande bepalingen blijkt om te beginnen dat de procedure van conformiteitsgoedkeuring voorziet in een dialoog tussen de Commissie en de betrokken lidstaat en in wezen bedoeld is om, ten eerste, hen informatie te kunnen laten uitwisselen, ten tweede, de lidstaat de mogelijkheid te bieden zijn recht van verdediging uit te oefenen, ten derde, deze lidstaat in staat te stellen om aan te tonen dat de bevindingen van de Commissie onjuist zijn en ten slotte ten vierde, die lidstaat ook de gelegenheid te geven de Commissie in kennis te stellen van de correctiemaatregelen die zijn genomen om ervoor te zorgen dat de Unievoorschriften worden nageleefd.

85 Bovendien blijkt daaruit ook dat de omstandigheid dat de betrokken lidstaat niet in staat is de onregelmatigheden te verhelpen die de Commissie in haar in artikel 11, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 885/2006 bedoelde schriftelijke mededeling heeft vastgesteld, irrelevant is zolang deze onregelmatigheden binnen de door de Commissie onderzochte periode vielen. Het tegendeel beweren zou artikel 31 van verordening nr. 1290/2005 en artikel 11 van verordening nr. 885/2006 immers elk nuttig effect ontnemen, omdat een lidstaat zich dan zou kunnen beroepen op een vermeende materiële onmogelijkheid om correctiemaatregelen te nemen vóórdat het financiëlecorrectiebesluit is vastgesteld, teneinde op die manier aan de forfaitaire correctie te ontsnappen.

86 In casu heeft het Gerecht in punt 193 van het bestreden arrest allereerst opgemerkt dat de Commissie in haar eerste mededeling van 24 november 2011 had aangegeven dat het onderzoek betrekking had op de aanvraagjaren 2009 en volgende. Aldus heeft het Gerecht in het kader van de uitoefening van zijn bevoegdheid om de feiten en het bewijs te beoordelen, vastgesteld dat aanvraagjaar 2011 binnen de door de Commissie onderzochte periode viel.

87 Vervolgens heeft het Gerecht in de punten 194 en 195 van het bestreden arrest, anders dan de Helleense Republiek stelt, de inhoud van de eerste mededeling van 24 november 2011 en van de bijlage daarbij uitvoerig onderzocht alvorens vast te stellen dat de Commissie tekortkomingen in verband met de randvoorwaarden voor de aanvraagjaren 2009 tot en met 2011 had ontdekt, zodat het op goede gronden kon oordelen dat de Commissie de betrokken aanvraagjaren voldoende nauwkeurig had aangeduid en dat de Helleense Republiek de gelegenheid had gehad om verweer te voeren tegen de voor aanvraagjaar 2011 vastgestelde onregelmatigheden.

88 Bijgevolg heeft het Gerecht geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting noch zijn motiveringsplicht geschonden door in punt 199 van het bestreden arrest te oordelen dat de eerste mededeling van 24 november 2011 aan de vereisten van artikel 11 van verordening nr. 885/2006 voldeed en haar waarschuwende functie uit hoofde van artikel 31 van verordening nr. 1290/2005 had vervuld.

89 Derhalve moet het vijfde middel van de hogere voorziening ongegrond worden verklaard.

90 Uit alle voorgaande overwegingen volgt dat, aangezien het eerste middel is toegewezen, punt 1 van het dictum van het bestreden arrest moet worden vernietigd voor zover het Gerecht het door de Helleense Republiek in haar beroep aangevoerde middel heeft afgewezen waarmee zij opkwam tegen de forfaitaire correctie van 25 % die bij het litigieuze besluit was opgelegd wegens tekortkomingen in de afbakening van en de controle op blijvend grasland.

Beroep voor het Gerecht

91 Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof, ingeval het de beslissing van het Gerecht vernietigt, de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening terugverwijzen naar het Gerecht.

92 In casu is de zaak in staat van wijzen, zodat het Hof deze kan afdoen.

93 Blijkens punt 50 van het onderhavige arrest is het beslissende criterium bij de vraag of de betrokken oppervlakte als „blijvend grasland” in de zin van artikel 2, eerste alinea, punt 2, van verordening nr. 796/2004 en artikel 2, onder c), van verordening nr. 1120/2009 moet worden aangemerkt, niet het soort vegetatie op de oppervlakte, maar het gebruik dat hiervan daadwerkelijk wordt gemaakt voor een voor „blijvend grasland” typische landbouwactiviteit.

94 Geconstateerd moet worden dat de Commissie, wat de oppervlaktesteun voor de aanvraagjaren 2009 tot en met 2011 betreft, de forfaitaire correctie van 25 % in haar bij het litigieuze besluit gevoegde syntheseverslag heeft gemotiveerd met een geheel van onregelmatigheden bij de afbakening van en de controle op blijvend grasland, die haar samen beschouwd hebben doen besluiten dat het controlesysteem dat de juistheid van de uitgaven moest garanderen, in de praktijk ernstige tekortkomingen vertoonde en waarschijnlijk tot zeer grote verliezen voor het ELGF had geleid.

95 Aangezien de forfaitaire correctie van 25 % was gebaseerd op een geheel van onregelmatigheden, waarvan er evenwel één voortkwam uit een onjuiste uitlegging van artikel 2, eerste alinea, punt 2, van verordening nr. 796/2004 en artikel 2, onder c), van verordening nr. 1120/2009, en deze onjuiste uitlegging gevolgen kan hebben gehad voor de beoordeling door de Commissie van de andere door haar vastgestelde tekortkomingen, moet in die omstandigheden een nieuwe totaalbeoordeling worden verricht teneinde te verifiëren of dit correctiepercentage nog steeds gerechtvaardigd is.

96 Hieruit volgt dat het eerste middel van het door de Helleense Republiek bij het Gerecht ingestelde beroep moet worden toegewezen en het litigieuze besluit dus nietig moet worden verklaard voor zover daarbij een forfaitaire financiële correctie van 25 % wordt opgelegd voor de oppervlaktesteun voor de aanvraagjaren 2009 tot en met 2011 wegens tekortkomingen in de afbakening van en de controle op blijvend grasland.

Kosten

97 Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist het Hof over de kosten wanneer de hogere voorziening gegrond is en het Hof de zaak zelf afdoet.

98 Krachtens artikel 138, lid 3, van dit Reglement, dat op grond van artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, draagt elke partij haar eigen kosten indien partijen onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld.

99 Aangezien de Helleense Republiek en de Commissie elk op een of meer punten in het ongelijk zijn gesteld, zullen zij hun eigen kosten dragen in verband met de procedure in eerste aanleg en de hogere voorziening.

100 Volgens artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat krachtens artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten.

101 Als interveniënt in hogere voorziening zal het Koninkrijk Spanje zijn eigen kosten dragen.

Het Hof (Negende kamer) verklaart:

1) **De punten 1 en 2 van het dictum van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 1 februari 2018, Griekenland/Commissie (T-506/15, niet gepubliceerd, EU:T:2018:53), worden vernietigd voor zover het Gerecht daarbij, ten eerste, het door de Helleense Republiek in haar beroep aangevoerde middel heeft afgewezen waarmee zij opkwam tegen de forfaitaire correctie van 25 % die bij uitvoeringsbesluit 2015/1119/EU van de Commissie van 22 juni 2015 houdende onttrekking aan EU-financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten hebben verricht in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) of in het kader van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo) was opgelegd voor de aanvraagjaren 2009 tot en met 2011 wegens tekortkomingen in de afbakening van en de controle op blijvend grasland en, ten tweede, heeft beslist over de kosten.**

2) De hogere voorziening wordt afgewezen voor het overige.

3) Uitvoeringsbesluit 2015/1119 wordt vernietigd voor zover daarbij aan de Helleense Republiek een forfaitaire financiële correctie van 25 % is opgelegd met betrekking tot de oppervlaktesteun voor de aanvraagjaren 2009 tot en met 2011 wegens tekortkomingen in de afbakening van en de controle op blijvend grasland.

4) De Helleense Republiek en de Europese Commissie dragen hun eigen kosten in verband met de procedure in eerste aanleg en de procedure in hogere voorziening.

5) Het Koninkrijk Spanje draagt zijn eigen kosten in verband met de procedure in eerste aanleg en de procedure in hogere voorziening.

ondertekeningen