ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer)

4 september 2015 *

„EOGFL — Afdeling ‚Garantie' — ELGF en Elfpo — Aan financiering onttrokken uitgaven — Bedrijfstoeslagregeling — Essentiële controles — Aanvullende controles"

In zaak T-503/12,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, aanvankelijk vertegenwoordigd door C. Murrell, vervolgens door E. Jenkinson en M. Holt en ten slotte door Holt als gemachtigden, bijgestaan door D. Wyatt, QC, en V. Wakefield, barrister,

verzoeker,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door N. Donnelly, P. Rossi en K. Skelly als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van uitvoeringsbesluit 2012/500/EU van de Commissie van 6 september 2012 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 L 244, blz. 11), voor zover dat besluit betrekking heeft op vier van de in de bijlage erbij opgenomen posten inzake een forfaitaire correctie van 5 %, die is toegepast op de in Noord-Ierland (Verenigd Koninkrijk) in de begrotingsjaren 2008, ten belope van 277 231,60 EUR en 13 671 588,90 EUR, en 2009, ten belope van 270 398,26 EUR en 15 844 193,29 EUR, verrichte uitgaven,

wijst

HET GERECHT (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: M. E. Martins Ribeiro (rapporteur), president, S. Gervasoni en L. Madise, rechters,

griffier: C. Kristensen, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 2 december 2014,

het navolgende

* Procestaal: Engels.

Arrest

Toepasselijke bepalingen

Verordening (EG) nr. 1290/2005

1 De basisregeling betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is, wat de vanaf 16 oktober 2006 door de lidstaten verrichte uitgaven betreft en wat de vanaf 1 januari 2007 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen verrichte uitgaven betreft, neergelegd in verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 209, blz. 1).

2 Krachtens artikel 3, lid 1, onder c), van verordening nr. 1290/2005 financiert het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) op basis van een tussen de lidstaten en de Europese Unie gedeeld beheer de rechtstreekse betalingen aan de landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid overeenkomstig het Unierecht.

3 Overeenkomstig artikel 4 van verordening nr. 1290/2005 financiert het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo) op basis van een tussen de lidstaten en de Europese Unie gedeeld beheer de financiële bijdrage van de Unie voor de programma's voor plattelandsontwikkeling uitgevoerd overeenkomstig de Uniewetgeving inzake plattelandsontwikkeling door het Elfpo.

4 Artikel 31 van verordening nr. 1290/2005, met het opschrift „Conformiteitsgoedkeuring", bepaalt in de leden 1 tot en met 3:

„1. De Commissie beslist bij beschikking volgens de in artikel 41, lid 3, bedoelde procedure over de aan [EU-financiering] te onttrekken bedragen wanneer zij constateert dat uitgaven zoals bedoeld in artikel 3, lid 1, en artikel 4 niet overeenkomstig de [Unievoorschriften] zijn verricht.

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 [Unie].

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."

Verordening (EG) nr. 885/2006

5 De nadere bepalingen voor de procedure inzake de conformiteitsgoedkeuring zijn vastgesteld in artikel 11 van verordening (EG) nr. 885/2006 van de Commissie van 21 juni 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening 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 L 171, blz. 90). Bovendien regelt artikel 16 van deze verordening de bemiddelingsprocedure.

Verordening (EG) nr. 1782/2003

6 Bij de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid stelde de Raad verordening (EG) nr. 1782/2003 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 L 270, blz. 1) vast. Deze verordening stelde met name een van de productie ontkoppelde inkomenssteunregeling voor landbouwers vast. Deze in artikel 1, tweede streepje, van deze verordening als „bedrijfstoeslagregeling" aangeduide regeling brengt een aantal rechtstreekse uitbetalingen aan landbouwers krachtens verschillende tot dusver bestaande steunregelingen samen.

7 Titel III van verordening nr. 1782/2003, die de artikelen 33 tot en met 71 quaterdecies ervan in vijf hoofdstukken samenbrengt, betreft de bedrijfstoeslagregeling.

8 Titel III, hoofdstuk 1, van verordening nr. 1782/2003, met „Algemene bepalingen", bevat met name een artikel 36, met het opschrift „Uitbetaling". Lid 1 ervan luidt:

„De steun op grond van de bedrijfstoeslagregeling wordt uitbetaald uit hoofde van de toeslagrechten als gedefinieerd in hoofdstuk 3 die gepaard gaan met een gelijk aantal subsidiabele hectaren als gedefinieerd in artikel 44, lid 2."

9 Titel III, hoofdstuk 2, van verordening nr. 1782/2003 stelt de regels betreffende de vaststelling van het referentiebedrag vast. Dat bedrag wordt overeenkomstig artikel 37, lid 1, van deze verordening berekend als volgt:

„Het referentiebedrag is het gemiddelde over drie jaar van het totaalbedrag aan toeslagen dat aan een landbouwer voor elk kalenderjaar van de in artikel 38 vastgestelde referentieperiode is verleend op grond van de in bijlage VI genoemde steunregelingen, berekend en aangepast overeenkomstig bijlage VII."

10 Volgens de definitie van de referentieperiode in artikel 38 van verordening nr. 1782/2003 omvat zij de kalenderjaren 2000, 2001 en 2002.

11 Titel III, hoofdstuk 3, van verordening nr. 1782/2003 betreft de toeslagrechten. Dienaangaande bepaalt artikel 43 van deze verordening, met het opschrift „Bepaling van de toeslagrechten", met name het volgende:

„1. [...E]en landbouwer [ontvangt] 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.

[...]"

12 Betreffende het „[g]ebruik van de toeslagrechten" blijkt het volgende uit artikel 44, lid 1, van verordening nr. 1782/2003:

„Elk toeslagrecht dat gepaard gaat met een subsidiabele hectare geeft recht op de uitbetaling van het in het kader van het toeslagrecht vastgestelde bedrag."

13 Artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003 definieert het begrip „subsidiabele hectare", in de versie van vóór 1 januari 2009, met name als „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". In de vanaf 1 januari 2009 toepasselijke versie wordt dit begrip gedefinieerd als „om het even welke landbouwgrond van het bedrijf met uitzondering van de grond die als bosgrond of voor niet-landbouwactiviteiten in gebruik was".

14 Volgens titel III, hoofdstuk 5, afdeling 1, van verordening nr. 1782/2003 mochten de lidstaten met name kiezen voor regionale uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling. Artikel 58 van deze verordening bepaalt dienaangaande:

„1. Tot uiterlijk 1 augustus 2004 kan een lidstaat besluiten om de bedrijfstoeslagregeling waarin de hoofdstukken 1 tot en met 4 voorzien, onder de in deze afdeling vastgestelde voorwaarden op regionaal niveau toe te passen.

2. De lidstaat definieert de regio's op basis van objectieve criteria.

Lidstaten met minder dan 3 miljoen subsidiabele hectaren kunnen worden beschouwd als één regio.

3. De lidstaat verdeelt het in artikel 41 bedoelde maximum op basis van objectieve criteria over de regio's."

15 Artikel 59 van verordening nr. 1782/2003 stelt de regels betreffende de regionale uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling vast als volgt:

„1. In naar behoren gemotiveerde gevallen en op basis van objectieve criteria kunnen de lidstaten het totale bedrag van het krachtens artikel 58 vastgestelde regionale maximum of een gedeelte daarvan verdelen onder alle landbouwers wier bedrijf in de betrokken regio is gelegen, met inbegrip van de landbouwers die niet voldoen aan de subsidiabiliteitscriteria van artikel 33.

2. In dat geval van verdeling van het totale bedrag van het regionale maximum, ontvangen de landbouwers toeslagrechten waarvan het bedrag per toeslagrecht wordt berekend door het krachtens artikel 58 vastgestelde maximum te delen door het aantal subsidiabele hectaren, in de zin van artikel 44, lid 2, zoals dat op regionaal niveau is vastgesteld.

3. In geval van gedeeltelijke verdeling van het totale bedrag van het regionale maximum, ontvangen de landbouwers toeslagrechten waarvan het bedrag per toeslagrecht wordt berekend door het overeenkomstige deel van het krachtens artikel 58 vastgestelde maximum te delen door het aantal subsidiabele hectaren, in de zin van artikel 44, lid 2, zoals dat op regionaal niveau is vastgesteld.

Indien de landbouwer ook recht heeft op toeslagrechten die worden berekend op het resterende deel van het regionale maximum, wordt het regionale bedrag van al zijn toeslagrechten, met uitzondering van braakleggingstoeslagrechten, verhoogd met een bedrag dat overeenkomt met het referentiebedrag gedeeld door het volgens lid 4 vastgestelde aantal rechten.

De artikelen 48 en 49 zijn van overeenkomstige toepassing.

4. Het aantal toeslagrechten per landbouwer is gelijk aan het aantal hectaren dat hij overeenkomstig artikel 44, lid 2, heeft aangegeven in het eerste toepassingsjaar van de bedrijfstoeslagregeling, behoudens overmacht en uitzonderlijke omstandigheden in de zin van artikel 40, lid 4."

16 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 (PB L 30, blz. 16).

Verordening (EG) nr. 796/2004

17 Artikel 50 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 verordening nr. 1782/2003 (PB L 141, blz. 18), met het opschrift „Bepaling van de berekeningsgrondslag in het licht van de aangegeven oppervlakten", stelt de voorschriften inzake steunberekening vast.

18 Artikel 51 van verordening nr. 796/2004 zet de kortingen en uitsluitingen bij een te hoge aangifte van de oppervlakte door de landbouwers uiteen.

19 Artikel 73 van verordening nr. 796/2004 stelt de voorschriften vast voor de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen.

20 Artikel 73 bis van verordening nr. 796/2004 betreft de intrekking van aan landbouwers ten onrechte toegewezen rechten.

21 Verordening nr. 796/2004 is met ingang van 1 januari 2010 ingetrokken en vervangen door verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening nr. 73/2009 van de Raad 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 L 316, blz. 65).

Document nr. VI/5330/97

22 De richtsnoeren van de Commissie voor de toepassing van financiële correcties zijn vastgelegd in document nr. VI/5330/97 van de Commissie van 23 december 1997, met het opschrift „Berekening van de financiële consequenties bij de voorbereiding van de beschikking inzake de goedkeuring van de rekeningen in het kader van het EOGFL – Garantie" (hierna: „document nr. VI/5330/97").

23 Bijlage 2 bij document nr. VI/5330/97 betreffende de financiële consequenties voor de goedkeuring van de rekeningen van de afdeling „Garantie" van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) van de tekortkomingen in de controles door de lidstaten stelt in het deel „Inleiding" het volgende:

„Wanneer de Commissie constateert dat een specifieke betaling betrekking heeft op een aanvraag die niet aan de communautaire voorschriften voldoet, zijn de financiële consequenties duidelijk: de Commissie moet de financiering ervan uit de begroting van de Gemeenschap weigeren, tenzij de onregelmatigheid van de betaling reeds is ontdekt door de nationale controle-instanties en reeds passende maatregelen zijn genomen om de fout te herstellen en de bedragen terug te vorderen (zie bijlage 4). Wanneer financiële consequenties worden getrokken uit het onderzoek van een uitgave die betrekking heeft op een groot aantal dossiers, worden telkens wanneer dit mogelijk is de bedragen waarvan betaling wordt geweigerd berekend op basis van een extrapolatie van de uitkomsten van het onderzoek van een representatieve steekproef van dossiers. Voor alle lidstaten moet dezelfde extrapolatiemethode worden toegepast, onder meer wat betreft het betrouwbaarheids- en materialiteitsniveau, de stratificatie van de populatie, de grootte van de steekproef en de evaluatie van de fouten binnen de steekproeftrekking uit een oogpunt van de totale financiële implicaties.

Wanneer een lidstaat niet voldoet aan de voorschriften van de Gemeenschap inzake de controle op de ontvankelijkheid van de aanvragen, wordt er alleen al op grond daarvan van uitgegaan dat de betalingen in strijd zijn met de communautaire voorschriften die voor de betrokken maatregel gelden, en met de algemene eis in artikel 8 van verordening [nr.] 729/70 dat de lidstaten onregelmatigheden moeten opsporen en voorkomen. Daaruit hoeft niet noodzakelijkerwijze te worden geconcludeerd dat geen enkele aanvraag waarvoor een betaling heeft plaatsgevonden, aan de voorschriften voldeed, maar wel dat er een groter risico bestaat dat niet met de voorschriften strokende betalingen aan het [EOGFL] in rekening worden gebracht. In sommige flagrante gevallen heeft de Commissie het recht om geen van de betrokken uitgaven in aanmerking te nemen als de op grond van de verordening vereiste controles niet zijn uitgevoerd en in een aantal gevallen zal het bedrag waarop de afgewezen aanvraag betrekking heeft naar alle waarschijnlijkheid groter zijn dan het financiële nadeel voor de Gemeenschap. Daarom moet bij de berekening van de financiële correcties het financiële nadeel worden geraamd.

[...]”

24 Bijlage 2 bij document nr. VI/5330/97 preciseert in het deel „Evaluatie uitgaande van het risico voor financieel verlies: forfaitaire correcties”:

„Door de steeds ruimere toepassing van de systeemcontrole zijn de diensten van de Commissie in toenemende mate het risico gaan inschatten dat een gebrekkig controlesysteem met zich brengt. Wanneer de onregelmatige betalingen niet nauwkeurig kunnen worden ingeschat, en het financiële nadeel voor de Commissie bijgevolg niet kan worden berekend, heeft de Commissie sinds de goedkeuring van de rekeningen voor het begrotingsjaar 1990 forfaitaire correcties toegepast die overeenkwamen met, afhankelijk van de grootte van het mogelijke nadeel, 2 %, 5 % of 10 % van de gedeclareerde uitgaven. In uitzonderlijke gevallen kan worden besloten hogere correctiepercentages (tot 100 %) toe te passen. Het prerogatief van de Commissie om dergelijke correcties toe te passen, is bevestigd door het Hof van Justitie in arresten in zaken waarbij beroep is aangetekend tegen de jaarlijkse beschikkingen betreffende de goedkeuring van de rekeningen (bijvoorbeeld het arrest in zaak C-50/94).

[...]”

25 Bijlage 2 bij document nr. VI/5330/97 vermeldt in het deel „Richtsnoeren voor de toepassing van forfaitaire correcties”:

„Forfaitaire correcties kunnen worden overwogen als de auditor niet in staat is om met de in het kader van het onderzoek verkregen informatie het nadeel te ramen door op de bekende financiële nadelen een extrapolatie toe te passen, statistische methoden te gebruiken of de informatie aan andere verifieerbare gegevens te toetsen, maar hij wel kan concluderen dat de lidstaat verzuimd heeft op een deugdelijke manier na te gaan of de aanvragen waarvoor betaling heeft plaatsgevonden in overeenstemming waren met de voorschriften.

[...] Daarom moet het vermoedelijke financiële nadeel voor de Gemeenschap worden geëvalueerd door na te gaan in hoeverre het gebrekkige controlesysteem daartoe geleid heeft, waarbij zowel de aard, de kwaliteit als de frequentie van de uitgevoerde controles in aanmerking worden genomen. Het grondprincipe, dat uitdrukkelijk is omschreven in de nieuwe tekst van artikel 5, lid 2, onder c), van verordening [nr.] 729/90, luidt dat de hoogte van het correctiepercentage duidelijk in verhouding moet staan tot het mogelijke financiële nadeel.

[...]

Wanneer de controles wel zijn uitgevoerd, maar niet geheel zoals het hoort, moet worden nagegaan hoe ernstig men bij de controle in gebreke is gebleven. [...] Het feit dat de wijze waarop een controleprocedure functioneert, voor verbetering vatbaar is, is op zichzelf evenwel geen voldoende reden om een financiële correctie toe te passen. Er moet sprake zijn van een ernstige tekortkoming bij de toepassing van expliciete communautaire voorschriften, en de tekortkoming moet voor het Fonds reële risico's voor financieel nadeel of onregelmatigheden inhouden. Het feit dat de lidstaat zijn controles niet verbetert, moet als ernstiger worden aangemerkt als de Commissie de lidstaat reeds heeft medegedeeld welke verbeteringen zij essentieel acht om fraude en onregelmatigheden tegen te gaan.

Wanneer een of meer essentiële controles niet zijn uitgevoerd, dan wel zo gebrekkig of sporadisch zijn uitgevoerd dat aan de hand daarvan niet kan worden nagegaan of de aanvraag in aanmerking komt, of een onregelmatigheid niet wordt voorkomen, is een correctie van 10 % gerechtvaardigd, aangezien redelijkerwijs kan worden gesteld dat de kans op algemene benadeling van het EOGFL groot was.

Wanneer alle essentiële controles zijn uitgevoerd, maar qua aantal, frequentie of grondigheid niet in overeenstemming waren met de voorschriften, is een correctie van 5 % gerechtvaardigd, aangezien redelijkerwijs kan worden gesteld dat zij niet voldoende garanties boden inzake de rechtmatigheid van de aanvragen en dat er voor het EOGFL een aanzienlijk risico was.

Wanneer een lidstaat de essentiële controles adequaat heeft uitgevoerd, maar een of meer aanvullende controles volledig achterwege heeft gelaten, is een correctie van 2 % gerechtvaardigd, gelet op de kleinere kans op benadeling van het EOGFL en het minder ernstige karakter van de inbreuk.

Een correctie van 2 % is eveneens verantwoord wanneer een lidstaat verzuimd heeft maatregelen te nemen om de toepassing van aanvullende controles of van de communautaire voorschriften afgeleide maatregelen te verbeteren, en de Commissie de betrokken lidstaat met name op grond van artikel 8 van verordening nr. 1663/95 heeft medegedeeld dat hij deze dient uit te voeren om de met de voorschriften beoogde resultaten te bereiken of een redelijke bescherming te verkrijgen tegen fraude en onregelmatigheid of te zorgen voor een deugdelijke controle op de besteding van de middelen van de Gemeenschap.

[...]

Het correctiepercentage moet worden toegepast op dat deel van de uitgaven waarop het risico betrekking heeft. Wanneer de tekortkoming het gevolg is van het feit dat een lidstaat verzuimd heeft een adequaat controlesysteem in te voeren, moet de correctie worden toegepast op het hele bedrag van de uitgave voor de betrokken maatregel. Wanneer er aanleiding is om te veronderstellen dat de tekortkoming er alleen is omdat een [gebied] of een regio het door de lidstaat vastgestelde controlesysteem niet goed heeft toegepast, moet de correctie worden beperkt tot de uitgaven die door dat [gebied] of die regio zijn gecontroleerd. [...]

[...]

Wanneer in hetzelfde systeem verschillende tekortkomingen worden geconstateerd, zijn de forfaitaire correcties niet cumulatief, aangezien de zwaarste tekortkoming bepalend is voor de mate waarin het controlesysteem als geheel risico oplevert. [...]"

26 De Commissie wijst in bijlage 2 bij document nr. VI/5330/97, in het deel „Verdere elementen voor de bepaling van het reële financiële nadeel", ook op het volgende:

„De lidstaat heeft altijd de mogelijkheid om door middel van extra verificaties of van aanvullende informatie aan te tonen dat de tekortkoming niet zo ernstig was als leek, of dat het reële risico kleiner was dan het bedrag van de voorgestelde correctie. Deze argumenten moeten zorgvuldig worden

onderzocht. Er dient een antwoord op te worden gegeven voordat een definitief besluit wordt genomen inzake het toe te passen correctiepercentage. Indien uit de door de lidstaat medegedeelde objectieve elementen blijkt dat de berekening van het maximale potentiële nadeel kleiner uitvalt dan het bedrag van de voorgestelde correctie, moet het maximale potentiële nadeel in aanmerking worden genomen."

Voorgeschiedenis van het geding

27 De diensten van de Commissie verrichtten tussen 30 juni en 4 juli 2008 een onderzoek in het Verenigd Koninkrijk over de deugdelijke toepassing van de regels betreffende de financiering van de in het kader van de bedrijfstoeslagregeling in Noord-Ierland (Verenigd Koninkrijk) in 2008 en 2009 voor de aangiftejaren 2007 en 2008 verrichte uitgaven (onderzoek AA/2008/18).

28 De Commissie deelde de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland bij krachtens artikel 11, lid 1, van verordening nr. 885/2006 gestuurde brief van 12 augustus 2008 (hierna: „eerste mededeling van 12 augustus 2008") de uitkomst mee van dat onderzoek. Een bijlage met het opschrift „Opmerkingen en inlichtingenverzoeken" met de bevindingen van het onderzoek was bij deze brief gevoegd.

29 Blijkens de eerste mededeling van 12 augustus 2008 was de Commissie met name van mening dat de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk de eisen van de Unieregeling niet volledig hadden nageleefd en dat correctiemaatregelen noodzakelijk waren om ervoor te zorgen dat die eisen in de toekomst zouden worden nageleefd. De Commissie verzocht om mededeling van de reeds vastgestelde en voorgenomen correctiemaatregelen en van het tijdschema voor de uitvoering ervan. De Commissie wees er voorts op dat zij overeenkomstig artikel 31 van verordening nr. 1290/2005 alle of een deel van de door het ELGF en het Elfpo (hierna samen: „Fondsen") gefinancierde uitgaven kon onttrekken aan EU-financiering. Voorts was daarin gepreciseerd dat de geconstateerde tekortkomingen de berekeningsgrondslag zouden vormen voor de financiële correcties betreffende de uitgaven die tot de uitvoering van de passende correctiemaatregelen waren verricht.

30 In de opmerkingen en aanbevelingen bij de eerste mededeling van 12 augustus 2008 wees de Commissie met name allereerst op tekortkomingen in het landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS) en het geografische informatiesysteem (GIS) (hierna samen: „LPIS-GIS"), doordat de daarin vervatte informatie onvoldoende duidelijk was om administratieve controles en controles ter plaatse afdoende te kunnen verrichten teneinde na te gaan of de aangegeven oppervlakten subsidiabel waren, vervolgens op tekortkomingen in de controles ter plaatse en ten slotte op tekortkomingen in de toepassing van de sancties, in de correctie met terugwerkende kracht van niet-subsidiabele aanvragen, in de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen en in de toepassing van kortingen wegens opzettelijk niet-conforme aangifte. Voorts hadden deze blijkens deze bijlage reeds bij een vorig onderzoek (onderzoek AA/2006/07) vastgestelde tekortkomingen geleid tot financiële correcties overeenkomstig besluit 2010/399/EU van de Commissie van 15 juli 2010 houdende onttrekking aan EU-financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten in het kader van het EOGFL, afdeling Garantie, in het kader van het ELGF of in het kader van het Elfpo hebben verricht (PB L 184, blz. 6).

31 Bij brief van 22 december 2008 verzocht de Commissie de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk om hun opmerkingen over de litigieuze aspecten met het oog op een bilaterale bijeenkomst op 4 februari 2009.

32 De bilaterale bijeenkomst tussen de diensten van de Commissie en de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk vond plaats te Brussel (België) op 4 februari 2009. De notulen van deze bijeenkomst zijn aan deze autoriteiten toegezonden op 23 februari 2009.

33 Blijkens de notulen van de bilaterale bijeenkomst van 4 februari 2009 handhaafde de Commissie na deze bijeenkomst in wezen haar conclusies in de eerste mededeling van 12 augustus 2008. Zij bevestigde dus haar conclusies inzake de vaststelling van relatieve tekortkomingen met name in de in het LPIS-GIS vervatte informatie, in de controles ter plaatse alsook in de toepassing van sancties, in de correctie met terugwerkende kracht van niet-subsidiabele aanvragen, in de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen en in de toepassing van kortingen wegens opzettelijk niet-conforme aangifte. Zij heeft er ook op gewezen dat deze tekortkomingen de essentiële controles en de aanvullende controles in de zin van document nr. VI/5330/97 aantastten, en de aandacht van de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk erop gevestigd dat zij konden aantonen dat het financiële risico kleiner was dan de forfaitaire correcties die overeenkomstig dat document konden worden toegepast.

34 De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk dienden bij brief van 30 april 2009 en bij e-mails van 28 mei en 20 november 2009 hun opmerkingen over de notulen in en verstrekten de Commissie aanvullende informatie.

35 In een aan de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk bij brief van 4 januari 2010 gezonden formele mededeling krachtens artikel 11, lid 2, van verordening nr. 885/2006 handhaafde de Commissie haar standpunt over voormelde tekortkomingen, die de in 2008 en 2009 voor de aangiftejaren 2007 en 2008 verrichte uitgaven aantastten. Wat de financiële consequenties betreft, stelde de Commissie, na verwerping van de door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk in overweging gegeven berekening van het financiële risico, forfaitaire correcties krachtens document nr. VI/5330/97 voor. In dit verband stelde zij met name vast dat in de eerste plaats de in het LPIS-GIS gebleken tekortkomingen de werking van een essentiële controle in de zin van dat document aantastten, zodat zij een forfaitaire correctie van 5 % op de in 2008 en 2009 verrichte uitgaven rechtvaardigden, in de tweede plaats de gebleken tekortkomingen in de controles ter plaatse, die ook de werking van een essentiële controle aantastten, ook een forfaitaire correctie van 5 % rechtvaardigden en in de derde plaats de tekortkomingen in de toepassing van de sancties, in de terugvordering van de onverschuldigd betaalde bedragen en in opzettelijk non-conforme aangiften, hetgeen een tekortkoming in een aanvullende controle in de zin van document nr. VI/5330/97 vormde, een forfaitaire correctie van 2 % rechtvaardigden met dien verstande dat deze laatste twee correcties werden beschouwd als opgenomen in de eerste.

36 De Commissie stelde dus voor het bedrag van 17 587 901,48 EUR voor in 2008 verrichte uitgaven en het bedrag van 16 936 447,44 EUR voor in 2009 verrichte uitgaven te onttrekken aan EU-financiering.

37 De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk verzochten het bemiddelingsorgaan bij brief van 18 februari 2010 om bemiddeling krachtens artikel 16 van verordening nr. 885/2006 en betwistten de door de Commissie voorgestelde forfaitaire correctie van 5 %.

38 Op 22 juni 2010 heeft het bemiddelingsorgaan zijn eindverslag uitgebracht. Volgens de conclusies van dat verslag kon het bemiddelingsorgaan met name de respectieve standpunten van de Commissie en van de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk niet tot elkaar brengen.

39 De Commissie deelde de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk bij brief van 27 oktober 2011 haar definitieve conclusies mee (hierna: „definitief standpunt”). Blijkens deze brief handhaafde de Commissie in wezen haar in de punten 35 en 36 hierboven samengevatte standpunt over de gebleken tekortkomingen en de overwogen financiële correcties.

40 De Commissie deelde het Verenigd Koninkrijk op 1 juni 2012 een syntheseverslag over de resultaten van onderzoek AA/2008/18 mee.

41 In deze omstandigheden stelde de Commissie op 6 september 2012 uitvoeringsbesluit 2012/500/EU houdende onttrekking aan EU-financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten hebben verricht in het kader van het EOGFL, afdeling Garantie, in het kader van het ELGF of in het kader van het Elfpo (PB L 244, blz. 11; hierna: „bestreden besluit") vast, waaronder de door het Verenigd Koninkrijk in Noord-Ierland in 2008 en 2009 verrichte uitgaven die hier aan de orde zijn.

Procesverloop en conclusies van partijen

42 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 16 november 2012, heeft het Verenigd Koninkrijk het onderhavige beroep ingesteld.

43 Bij op 19 juli 2013 ter griffie van het Gerecht neergelegde brief verzocht het Verenigd Koninkrijk de onderhavige zaak te voegen met zaak T-245/13, Verenigd Koninkrijk/Commissie, voor de mondelinge behandeling en voor het arrest. De Commissie diende haar opmerkingen over dit verzoek in bij op 29 juli 2013 ter griffie van het Gerecht neergelegde brief.

44 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Tweede kamer, aan welke kamer de onderhavige zaak dan ook is toegewezen.

45 Op voorstel van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Tweede kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan, en heeft het in het kader van de in artikel 64 van zijn Reglement voor de procesvoering van 2 mei 1991 voorziene maatregelen tot organisatie van de procesgang de Commissie verzocht een document neer te leggen en haar een schriftelijke vraag gesteld. De Commissie voldeed binnen de gestelde termijn aan deze verzoeken.

46 Ter terechtzitting van 2 december 2014 hebben de partijen pleidooi gehouden en geantwoord op de vragen van het Gerecht.

47 Het Verenigd Koninkrijk concludeert tot:

— nietigverklaring van het bestreden besluit, wat vier posten in de bijlage ervan betreft, inzake forfaitaire correctie van 5 % die is toegepast op de uitgaven die in Noord-Ierland zijn verricht in de begrotingsjaren 2008 (ten belope van 277 231,60 EUR en 13 671 588,90 EUR) en 2009 (ten belope van 270 398,26 EUR en 15 844 193,29 EUR);

— verwijzing van de Commissie in de kosten.

48 De Commissie concludeert tot:

— ongegrondverklaring van het beroep;

— verwijzing van het Verenigd Koninkrijk in de kosten.

In rechte

49 Het Verenigd Koninkrijk baseert zijn beroep tot nietigverklaring op twee middelen: het eerste betreft in wezen verkeerde toepassing van het recht en onjuiste feitelijke beoordelingen inzake de vaststelling van de omvang van het werkelijke verlies voor de Fondsen en het tweede verkeerde toepassing van het recht en onjuiste feitelijke beoordelingen, die de conclusie van de Commissie over de tekortkomingen in de aanvullende controles aantasten.

Eerste middel: verkeerde toepassing van het recht en onjuiste feitelijke beoordelingen inzake de vaststelling van de omvang van het werkelijke verlies voor de Fondsen

50 Het Verenigd Koninkrijk verwijt de Commissie met het eerste middel tot nietigverklaring verkeerde toepassing van het recht en onjuiste feitelijke beoordelingen wat de omvang van het voor de Fondsen dreigende verlies betreft, doordat de Commissie wegens de tekortkomingen in de essentiële controles een forfaitaire correctie van 5 % op alle in 2008 en 2009 in Noord-Ierland verrichte uitgaven heeft toegepast. Het Verenigd Koninkrijk betoogt in wezen dat de financiële correctie, wanneer zij alleen wordt toegepast op het gedeelte van de uitgaven dat een risico vormt, niet hoger dan een correctie van 1,88 % had kunnen zijn.

51 De Commissie betwist de gegrondheid van het betoog van het Verenigd Koninkrijk.

52 Vooraf zij opgemerkt, in de eerste plaats, dat de Fondsen alleen interventies financieren die volgens de Unieregels in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten plaatsvinden (zie in die zin arresten van 9 januari 2003, Griekenland/Commissie, C-157/00, Jurispr., EU:C:2003:5, punt 15 en aldaar aangehaalde rechtspraak; 24 februari 2005, Griekenland/Commissie, C-300/02, Jurispr., EU:C:2005:103, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 4 september 2009, Oostenrijk/Commissie, T-368/05, EU:T:2009:305, punt 70).

53 Volgens de rechtspraak staat het weliswaar aan de Commissie om schending van het Unierecht te bewijzen, maar de lidstaat moet – wanneer die schending eenmaal vaststaat – in voorkomend geval bewijzen dat de Commissie een vergissing heeft begaan wat de eraan te verbinden financiële gevolgen betreft (zie in die zin arresten van 24 april 2008, België/Commissie, C-418/06 P, Jurispr., EU:C:2008:247, punt 135, en Oostenrijk/Commissie, punt 52 supra, EU:T:2009:305, punt 181).

54 Het beheer van de financiering van de Fondsen berust namelijk hoofdzakelijk op de nationale administraties die zijn belast te zorgen voor de strikte naleving van de Unieregels, en is gebaseerd op het vertrouwen tussen de nationale autoriteiten en de autoriteiten van de Unie. Alleen de lidstaat kan nauwkeurig de noodzakelijke gegevens voor de opstelling van de rekeningen van de Fondsen kennen en vaststellen; de Commissie mist de nodige nabijheid om de van de marktdeelnemers benodigde inlichtingen te verkrijgen (zie in die zin arresten van 7 oktober 2004, Spanje/Commissie, C-153/01, Jurispr., EU:C:2004:589, punt 133 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Oostenrijk/Commissie, punt 52 supra, EU:T:2009:305, punt 182 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

55 Wat het toegepaste soort correctie betreft, kan de Commissie volgens document nr. VI/5330/97 een forfaitaire correctie overwegen wanneer het onmogelijk is het door de Unie geleden verlies nauwkeurig te ramen (arresten van 18 september 2003, Verenigd Koninkrijk/Commissie, C-346/00, Jurispr., EU:C:2003:474, punt 53; België/Commissie, punt 53 supra, EU:C:2008:247, punt 136, en Oostenrijk/Commissie, punt 52 supra, EU:T:2009:305, punt 183). Dienaangaande is van belang eraan toe te voegen dat document nr. VI/5330/97 weliswaar door de Commissie is uitgegeven in de context van het EOGFL en, zoals blijkt uit de titel ervan, de richtsnoeren bevat voor de berekening van de financiële consequenties bij de voorbereiding van het besluit tot goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling „Garantie", maar niets verbiedt de Commissie dat document ook toe te passen bij de uitoefening van de haar bij artikel 31, lid 1, van verordening nr. 1290/2005 toegekende bevoegdheden tot goedkeuring van de rekeningen van de Fondsen (zie in die zin arrest van 17 mei 2013, Bulgarije/Commissie, T-335/11, EU:T:2013:262, punt 86), hetgeen het Verenigd Koninkrijk overigens niet betwist.

56 Dienaangaande dient in het licht van document nr. VI/5330/97 ook erop te worden gewezen dat wanneer alle essentiële controles worden verricht maar zonder dat met name de door de verordeningen aanbevolen striktheid in acht wordt genomen, een forfaitaire correctie van 5 % dient te worden toegepast (arrest van 24 februari 2005, Nederland/Commissie, C-318/02, EU:C:2005:104,

punt 38), want redelijkerwijs kan worden geconcludeerd dat deze controles niet het verwachte niveau van regelmatigheid van de aanvragen bieden en dat voor de Fondsen significant verlies dreigt (arrest van 12 juli 2011, Slovenië/Commissie, T-197/09, EU:T:2011:348, punt 81).

57 Uit document nr. VI/5330/97 blijkt ook dat het correctiepercentage moet worden toegepast op het gedeelte van de uitgaven dat een risico vormde. Wanneer de tekortkoming het gevolg is van het feit dat een lidstaat heeft verzuimd een passend controlesysteem in te voeren, dan moet de correctie wegens het forfaitaire karakter ervan worden toegepast op alle uitgaven die onder de betrokken maatregel vielen (zie in die zin arresten van 28 maart 2007, Spanje /Commissie, T-220/04, EU:T:2007:97, punt 106, en Slovenië/Commissie, punt 56 supra, EU:T:2011:348, punt 82). Volgens datzelfde document moet de correctie, wanneer er reden is om aan te nemen dat de tekortkoming zich beperkt tot het feit dat het door de lidstaat vastgestelde controlesysteem in een gebied of een regio niet is toegepast, worden beperkt tot de uitgaven die door dat gebied of die regio zijn gecontroleerd.

58 In de tweede plaats is het, gelet op de argumenten van het Verenigd Koninkrijk, van belang te preciseren hoe het Verenigd Koninkrijk de toeslagrechten in 2005 toewees ter uitvoering van de bij verordening nr. 1782/2003 ingestelde bedrijfstoeslagregeling.

59 Dienaangaande koos het Verenigd Koninkrijk blijkens de dossiergegevens voor een regionale uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling overeenkomstig titel III, hoofdstuk 5, van verordening nr. 1782/2003.

60 De toeslagrechten worden in Noord-Ierland gevestigd op basis van het „static hybrid model”. In dat model bestaat elk toeslagrecht uit een „historisch” bestanddeel (hierna: „historisch bestanddeel”) en uit een aan de oppervlakte gekoppeld „forfaitair” bestanddeel (hierna: „forfaitair bestanddeel”), waarbij het bedrag van de waarde van deze bestanddelen overeenkomt met het bedrag per toeslagrecht. Enerzijds wordt tot vaststelling van de waarde van het historisch bestanddeel een op basis van de betalingen aan de landbouwers in de referentieperiode (2000 tot en met 2002) vastgesteld referentiebedrag gedeeld door het aantal door de landbouwers aangegeven subsidiabele hectare, waarbij dit aantal dan het aantal toegewezen toeslagrechten vormt. Bijgevolg vormt de som van de historische bestanddelen weliswaar een op basis van de betalingen in de referentieperiode vastgesteld vast bedrag, maar het bedrag per toeslagrecht van elk historisch bestanddeel van deze toeslagrechten hangt af van het aantal in 2005 toegekende rechten en dus van het aantal voor dat jaar aangegeven subsidiabele hectaren. Anderzijds is het forfaitaire bestanddeel een invariabele waarde, in casu 78,33 EUR.

61 Tegen deze achtergrond dient de gegrondheid van het onderhavige middel primair te worden getoetst.

62 In casu blijkt in het bijzonder uit de brief van 4 januari 2010, uit het definitieve standpunt en uit het syntheseverslag dat de Commissie een forfaitaire correctie van 5 % op alle in Noord-Ierland voor de in de aangiftejaren 2007 en 2008 verrichte uitgaven heeft toegepast. Zij rechtvaardigde de toepassing van deze correctie door tekortkomingen die een essentiële controle aantastten, namelijk de inzake het LPIS-GIS gebleken tekortkomingen. De Commissie, die van mening was dat het financiële risico beter kon worden geëvalueerd aan de hand van een forfaitaire correctie, koos, na verwerping van de door het Verenigd Koninkrijk voorgestelde berekening van dat risico, krachtens document nr. VI/5330/97 voor een correctiepercentage van 5 %. Zij paste dat percentage toe op alle in Noord-Ierland verrichte uitgaven.

63 Dienaangaande staat ten eerste vast dat het Verenigd Koninkrijk noch de door de Commissie aan het licht gebrachte tekortkomingen in het LPIS-GIS, die de controles van de subsidiabiliteit van de in Noord-Ierland aangegeven oppervlakten hebben aangetast, noch de kwalificatie van het LPIS-GIS als essentiële controle in de zin van de definitie in document nr. VI/5330/97 betwist.

64 Zoals gememoreerd in punt 56 hierboven, mag de Commissie, bij een tekortkoming in een essentiële controle, wanneer zij het werkelijke niveau van de onregelmatige uitgaven niet kan vaststellen, blijkens document nr. VI/5330/97 een forfaitaire correctie van 5 % toepassen.

65 Voorts betwist het Verenigd Koninkrijk, zoals blijkt uit zijn schrifturen en zoals het ter terechtzitting in antwoord op een vraag van het Gerecht preciseerde, met dit middel geenszins dat een forfaitaire correctie van 5 % passend was voor de tekortkomingen die het LPIS-GIS aantastten. Het onderhavige middel strekt namelijk alleen tot betwisting van de toepassing van deze forfaitaire correctie van 5 % op alle in Noord-Ierland voor het betrokken tijdvak verrichte uitgaven, waarvan akte is genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting.

66 Ten tweede mag de Commissie, wanneer de tekortkomingen in een essentiële controle als in casu, zonder dat het Verenigd Koninkrijk zulks betwist, de controle van de subsidiabele oppervlakte aantasten, de forfaitaire correctie toepassen op alle verrichte en door de tekortkoming in deze essentiële controle mogelijk aangetaste betalingen.

67 Zoals de Commissie terecht stelde, blijkt uit artikel 36, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 namelijk dat de steun op grond van de bedrijfstoeslagregeling wordt uitbetaald uit hoofde van de toeslagrechten die gepaard gaan met een gelijk aantal subsidiabele hectaren. Zo ook, aldus artikel 44, lid 1, van deze verordening, geeft elk toeslagrecht dat gepaard gaat met een subsidiabele hectare, recht op uitbetaling van het in het kader van het toeslagrecht vastgestelde bedrag. Het bedrag van de steun op grond van de bedrijfstoeslagregeling komt dus overeen met de som van de bedragen per „geactiveerde" toeslagrechten, dat wil zeggen die gepaard gaan met subsidiabele hectaren. Bijgevolg tast een fout in de bepaling van de subsidiabele oppervlakten hoe dan ook het steunbedrag aan. Een onregelmatigheid van het LPIS-GIS, die de controles van de subsidiabiliteit van de aangegeven oppervlakten aantast, kan dus potentieel elke verrichte betaling aantasten.

68 Bijgevolg vormden alle uit hoofde van de bedrijfstoeslagregeling in Noord-Ierland in 2008 en 2009 verrichte betalingen in casu een risico voor de Fondsen.

69 Zoals uiteengezet in punt 57 hierboven, moet het correctiepercentage volgens document nr. VI/5330/97 worden toegepast op het gedeelte van de uitgaven dat een risico vormt; dat gedeelte komt in casu, zoals blijkt uit punt 68 hierboven, overeen met alle in Noord-Ierland in 2008 en 2009 verrichte uitgaven.

70 Voorts moet de correctie, aldus document nr. VI/5330/97, wanneer de tekortkoming het gevolg is van het feit dat de lidstaat heeft verzuimd een passend controlesysteem in te voeren, hoe dan ook eveneens worden toegepast op alle uitgaven waarop dat controlesysteem toepasselijk was (zie punt 57 hierboven), namelijk in casu op alle in Noord-Ierland in 2008 en 2009 verrichte uitgaven.

71 De Commissie paste in het bestreden besluit dus terecht een forfaitaire correctie van 5 % toe op alle in Noord-Ierland in 2008 en 2009 verrichte uitgaven.

72 Dat een forfaitair correctiepercentage van 5 % op alle in Noord-Ierland in 2008 en 2009 verrichte uitgaven in casu passend was, blijkt des te meer uit het belang dat het LPIS-GIS regelmatig wordt bijgehouden. Het landbouwpercelenidentificatiesysteem en de controle van de subsidiabiliteit van de oppervlakten vormen namelijk een wezenlijk aspect van de correcte toepassing van een aan de oppervlakte gekoppelde regeling. Tekortkomingen in het LPIS-GIS zoals in casu de onvoldoende nauwkeurigheid van de daarin vervatte inlichtingen waardoor de uitvoering van de administratieve controles en de controles ter plaatse om na te gaan of de aangegeven oppervlakten subsidiabel zijn wordt aangetast, dreigen op zich de Uniebegroting wezenlijk te benadelen (zie in die zin en naar analogie arrest Griekenland/Commissie, punt 52 supra, EU:C:2005:103, punt 97).

73 De argumenten van het Verenigd Koninkrijk laten de in punt 71 hierboven getrokken conclusie onverlet. Drieërlei argumenten worden aangevoerd.

74 In eerste instantie stelt het Verenigd Koninkrijk in wezen dat de financiële correctie van 5 % alleen dient te worden toegepast op het gedeelte van de in Noord-Ierland in de betrokken periode verrichte uitgaven dat volgens deze lidstaat door deze onregelmatigheden is aangetast, zodat het maximale reële financiële risico 1,88 % zou bedragen. Dienaangaande stelt het Verenigd Koninkrijk dat 80 % van de voor de aangiftejaren 2007 en 2008 begane fouten het gevolg was van fouten die zijn begaan bij de oorspronkelijke toewijzing en berekening van de toeslagrechten wat de subsidiabele oppervlakten betreft. Derhalve zou er, wat 80 % van de in de betrokken periode in Noord-Ierland verrichte uitgaven betreft, wegens de wijze van berekening van deze toeslagrechten die bestaan uit een historisch bestanddeel en een forfaitair bestanddeel, in wezen rekening moeten worden gehouden met het feit dat alleen dit laatste bestanddeel, en niet de betaling als geheel, is aangetast door het risico voor de Fondsen. Het forfaitaire bestanddeel vertegenwoordigt slechts ongeveer 22 % van alle in Noord-Ierland verrichte betalingen.

75 In dat betoog van het Verenigd Koninkrijk worden overwegingen die zijn afgeleid uit de samenstelling van de bedragen per toeslagrecht, in wezen geëxtrapoleerd op het niveau van de in Noord-Ierland in het betrokken tijdvak verrichte betalingen.

76 Ook al zou slechts een van de twee bestanddelen – namelijk het forfaitaire bestanddeel – van het toeslagrecht, zoals vastgesteld in de context van het „static hybrid model", zoals het Verenigd Koninkrijk stelt, moeten worden geacht te zijn aangetast door de tot 2005 teruggaande fouten inzake de vaststelling van de subsidiabele oppervlakten, deze overweging doet evenwel niet af aan het in de punten 67 en 68 hierboven overwogene dat elke verrichte betaling potentieel kan zijn aangetast door de door de Commissie aan het licht gebrachte tekortkomingen in het LPIS-GIS.

77 Zoals blijkt uit punt 67 hierboven, tast een fout inzake de subsidiabele oppervlakte, aangezien het steunbedrag wordt gevormd door de som van de bedragen per geactiveerd toeslagrecht, dat wil zeggen een toeslagrecht dat gepaard gaat met subsidiabele hectaren, namelijk hoe dan ook het steunbedrag aan.

78 Bovendien mag de Commissie, zoals blijkt uit de punten 56, 57 en 66 tot en met 70 hierboven, bij tekortkomingen in een essentiële controle, een forfaitaire correctie van 5 % toepassen op alle aan de controlemaatregel onderworpen uitgaven zonder dat voor de toepassing van een dergelijke forfaitaire correctie onderscheid dient te worden gemaakt op basis van overwegingen die worden afgeleid uit de samenstelling van het bedrag per toeslagrecht.

79 In tweede instantie merkt het Verenigd Koninkrijk zowel in zijn schrifturen als ter terechtzitting in antwoord op een vraag van het Gerecht op dat het in het onderhavige middel gestelde dat het maximale reële risico 1,88 % van alle relevante uitgaven bedraagt, afhangt van de toepassing van de artikelen 51, 73 en 73 bis van verordening nr. 796/2004 zoals door deze lidstaat uitgelegd in het tweede middel. Aangezien de twee middelen ter ondersteuning van het onderhavige beroep nauw verbonden zijn, moet in het stadium van dit middel rekening worden gehouden met de uiteenzettingen in verband met deze bepalingen in het tweede middel. Volgens deze lidstaat wordt het reële risico namelijk geacht te bestaan uit de som van de onverschuldigd betaalde bedragen en de bij te hoge aangifte toepasselijke sancties.

80 Zonder dat in dit stadium hoeft te worden ingegaan op de artikelen 51, 73 en 73 bis van verordening nr. 796/2004, dient te worden gepreciseerd dat het in verband met deze bepalingen door het Verenigd Koninkrijk in het tweede middel gehouden betoog betrekking heeft op de methode van berekening van de onverschuldigd betaalde bedragen en van de sancties bij te hoge aangifte die geldt wanneer een tot

2005 teruggaande en vervolgens herhaalde fout inzake de subsidiabele oppervlakte aan het licht wordt gebracht. Het Verenigd Koninkrijk poogt in wezen aan te tonen dat de dienaangaande door de Commissie voorgestane berekeningsmethode onjuist is.

81 In de eerste plaats, voor zover het Verenigd Koninkrijk in de context van de in punt 79 hierboven samengevatte argumenten stelt dat de door de Commissie voorgestane berekeningsmethode het waarschijnlijke maximumniveau van het financiële verlies voor de Fondsen zeer significant beïnvloedt zodat de Commissie het verliesniveau zwaar heeft overschat, betreffen deze argumenten aanvullende controles die de Commissie in de administratieve procedure ontoereikend achtte. Bijgevolg verschillen de tekortkomingen in het LPIS-GIS, hetgeen een essentiële controle is die leidde tot de financiële correctie van 5 %, zoals de Commissie ter terechtzitting opmerkte, van de bij de aanvullende controles vastgestelde tekortkomingen die in het tweede middel aan de orde zijn.

82 Voorts staat vast dat de Commissie, wat de tekortkomingen in het LPIS-GIS betreft, het forfaitaire correctiepercentage van 5 %, dat rechtstreeks voortvloeit uit de richtsnoeren in document nr. VI/5330/97, geenszins heeft gebaseerd op een evaluatie van het totaalbedrag van de onverschuldigd betaalde bedragen en van de bij te hoge aangifte toepasselijke sancties. Anders gezegd, de vaststelling door de Commissie van het forfaitaire correctiepercentage van 5 % is niet in geding tussen de partijen in het kader van het tweede middel over de methode van berekening van de onverschuldigd betaalde bedragen en de sancties.

83 Ook al zou de door de Commissie voorgestane methode van berekening daarvan fouten vertonen – zoals het Verenigd Koninkrijk in het tweede middel stelt –, deze fouten zijn derhalve hoe dan ook niet van invloed op het forfaitaire correctiepercentage van 5 % dat de Commissie heeft toegepast wegens de tekortkomingen in het LPIS-GIS.

84 In de tweede plaats, ook al zou het Verenigd Koninkrijk met de in punt 79 hierboven samengevatte argumenten willen stellen dat de Commissie veeleer het reële risico had moeten evalueren in plaats van een forfaitaire correctie toe te passen op grond dat het reële risico voor de Fondsen kon worden vastgesteld op een percentage dat niet hoger kon zijn dan 1,88 %, en ook al zou het Verenigd Koninkrijk het Gerecht een evaluatie van het reële risico in overweging willen geven, dat betoog kan niet slagen, zelfs zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de vraag of en in welke omstandigheden een lidstaat rechtsgeldig een dergelijke evaluatie van het risico in het contentieuze stadium kan voorstellen tot betwisting van de toepassing en de omvang van een forfaitaire correctie.

85 Dienaangaande is het ten eerste van belang op te merken dat de Commissie in de administratieve procedure niet beschikte over een betrouwbare analyse van het door de Fondsen gelopen werkelijke financiële risico wegens de in Noord-Ierland voor de aangiftejaren 2007 en 2008 gebleken tekortkomingen, zodat zij, zoals zij overigens in haar schrifturen preciseerde, het door de Fondsen werkelijk gelopen risico niet kon evalueren.

86 Uit de dossiergegevens en in het bijzonder uit de formele mededeling blijkt namelijk allereerst dat de Commissie een door het Verenigd Koninkrijk in de administratieve procedure in overweging gegeven analyse van het financiële risico heeft verworpen op grond dat zij blijk gaf van tekortkomingen, hetgeen het Verenigd Koninkrijk geenszins betwist.

87 Vervolgens heeft het Verenigd Koninkrijk zich in de onderhavige procedure niet beroepen op enige betrouwbare analyse van het financiële risico die in de administratieve procedure zou zijn voorgesteld.

88 Ten slotte zij opgemerkt dat, aangezien het Verenigd Koninkrijk verwijst naar het risico-evaluatieverslag voor de bedrijfstoeslagregeling in Noord-Ierland voor aangiftejaar 2009, dat het de Commissie heeft voorgelegd en dat de Commissie heeft aanvaard in de administratieve procedure die leidde tot de vaststelling van uitvoeringsbesluit 2013/123/EU van de Commissie van 26 februari 2013 houdende onttrekking aan EU-financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten hebben

verricht in het kader van het EOGFL, afdeling Garantie, in het kader van het ELGF of in het kader van het Elfpo (PB L 67, blz. 20), de risico-evaluatie in dat verslag berust op een steekproef van aanvragen voor aangiftejaar 2009. Zelfs al bevatte dat verslag een definitie van het financiële risico dat de Commissie zou hebben aanvaard, deze definitie en de evaluatie van het financiële risico zouden derhalve slechts voor aangiftejaar 2009 relevant zijn. De evaluatie van het financiële risico voor 2009 kan evenwel niet worden geacht een evaluatie van het door de Fondsen voor de aangiftejaren 2007 en 2008 gelopen financiële risico te vormen.

89 Ten tweede tonen de argumenten van het Verenigd Koninkrijk ter ondersteuning van het eerste en het tweede middel, ook wanneer zij in hun onderlinge samenhang worden gelezen, niet aan dat het door de Fondsen gelopen maximale reële risico niet groter kon zijn dan 1,88 %.

90 Enerzijds wordt dat percentage door het Verenigd Koninkrijk in het onderhavige middel namelijk bepaald door het door de Commissie in aanmerking genomen forfaitaire correctiepercentage toe te passen op het gedeelte van de uitgaven dat deze lidstaat als risicovol beschouwt. Anders gezegd, dit percentage van een gesteld maximaal reëel risico berust op een forfaitair percentage dat wordt toegepast op een kleinere berekeningsgrondslag op basis van argumenten die reeds zijn verworpen. Aan de hand van een dergelijke berekening op basis van een forfaitair percentage kan geen reëel risico worden vastgesteld.

91 Anderzijds stelt het Verenigd Koninkrijk dat dit percentage van 1,88 %, zoals in het eerste middel berekend op basis van een forfaitaire correctie, afhangt van de toepassing van de artikelen 51, 73 en 73 bis van verordening nr. 796/2004 overeenkomstig de door deze lidstaat in het tweede middel voorgestane uitlegging. Het Verenigd Koninkrijk heeft evenwel geenszins aangetoond dat het gestelde percentage van 1,88 % daadwerkelijk overeenkwam met het door de Fondsen daadwerkelijk geleden verlies uit hoofde van de door de Commissie vastgestelde tekortkomingen en al evenmin dat het door de Commissie toegepaste percentage van 5 % het reële risico daadwerkelijk overschatte. Ook al zou het Verenigd Koninkrijk in het contentieuze stadium een evaluatie van het reële risico kunnen voorstellen, deze lidstaat heeft namelijk geen enkele becijferde analyse verstrekt waarmee het Gerecht kan verifiëren dat bij toepassing van de door deze lidstaat voorgestane methode van berekening van de te veel ontvangen bedragen en van de bij te hoge aangifte toepasselijke sancties het door deze lidstaat als de som van de onverschuldigd betaalde bedragen en van de toepasselijke sancties gedefinieerde financiële risico niet hoger kan zijn dan een maximumpercentage van 1,88 % van alle betrokken uitgaven of lager is dan het door de Commissie in aanmerking genomen percentage van 5 %.

92 Derhalve kan met de argumenten van het Verenigd Koninkrijk betreffende de artikelen 51, 73 en 73 bis van verordening nr. 796/2004, ook al zouden zij gegrond zijn, niet worden aangetoond zoals is vereist door de in punt 53 hierboven aangehaalde rechtspraak, dat de Commissie de financiële consequenties van de tekortkomingen in het LPIS-GIS verkeerd heeft beoordeeld.

93 Daaruit volgt ook dat, ook al zou het Verenigd Koninkrijk terecht aanvoeren dat in 80 % van de gevallen alleen het forfaitaire bestanddeel van elk toeslagrecht een verliesrisico voor de Fondsen kon meebrengen en dat zijn methode van berekening van de te veel ontvangen bedragen en van de bij te hoge aangifte toepasselijke sancties correct is, het reële niveau van de onregelmatige uitgaven daarom nog niet met voldoende nauwkeurigheid kon worden bepaald, zodat de Commissie overeenkomstig document nr. VI/5330/97 terecht een forfaitaire correctie van 5 % kon opleggen voor alle uitgaven die zijn verricht en waren onderworpen aan de gebrekkige controlemaatregel (zie in die zin en naar analogie arrest van 25 juli 2006, België/Commissie, T-221/04, EU:T:2006:223, punten 91 en 92).

94 In derde instantie merkte het Verenigd Koninkrijk ter terechtzitting op dat de Commissie in casu een forfaitair correctiepercentage van 2 % had kunnen toepassen gelet op het geringere financiële risico.

95 In de eerste plaats blijkt uit artikel 44, lid 1, onder c), en artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van 2 mei 1991 dat het inleidend verzoekschrift het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen moet bevatten, en dat nieuwe middelen in de loop van het geding niet mogen worden voorgedragen, tenzij zij steunen op gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken. Een middel dat een uitwerking is van een eerder in het inleidend verzoekschrift rechtstreeks of stilzwijgend opgeworpen middel en daarmee nauw verband houdt, moet evenwel ontvankelijk worden verklaard (beschikking van 13 november 2001, Dürbeck/Commissie, C-430/00 P, Jurispr., EU:C:2001:607, punt 17, en arrest van 11 juli 2013, Ziegler/Commissie, C-439/11 P, Jurispr., EU:C:2013:513, punt 46). Hetzelfde geldt voor een tot staving van een middel aangevoerde grief (arresten van 21 maart 2002, Joynson/Commissie, T-231/99, Jurispr., EU:T:2002:84, punt 156, en 12 december 2012, Novácke chemické závody/Commissie, T-352/09, Jurispr., EU:T:2012:673, punt 168; zie ook in die zin beschikking van 24 september 2009, Alcon/BHIM, C-481/08 P, EU:C:2009:579, punt 17).

96 Allereerst houdt de voor het eerst ter terechtzitting aangevoerde grief volgens welke de Commissie een forfaitair correctiepercentage van 2 % had kunnen toepassen, in casu geen verband met de door het Verenigd Koninkrijk in zijn schrifturen aangevoerde argumenten. Het Verenigd Koninkrijk gaat in het onderhavige middel, in zijn schrifturen en zoals het ter terechtzitting erkende, namelijk ervan uit dat een forfaitaire correctie van 5 % in beginsel passend is bij tekortkomingen die een essentiële controle aantasten, evenwel onder voorbehoud – aldus deze lidstaat – dat dit percentage wordt toegepast op het gedeelte van de uitgaven dat een risico voor de Fondsen vormt (zie punt 65 hierboven). De grief volgens welke de Commissie een forfaitair correctiepercentage van 2 % had kunnen toepassen, gaat overigens in tegen dat uitgangspunt, zodat deze grief niet kan worden beschouwd als een uitwerking van het door het Verenigd Koninkrijk aangevoerde eerste middel.

97 Voorts stelde het Verenigd Koninkrijk geen enkel nieuw element, rechtens of feitelijk, dat zou kunnen rechtvaardigen waarom deze grief tardief is aangevoerd.

98 De grief volgens welke de Commissie een forfaitaire correctie van 2 % had kunnen toepassen wegens de tekortkomingen die de essentiële controles aantasten, moet dus niet-ontvankelijk worden verklaard.

99 Deze grief is in de tweede plaats in elk geval ook ongegrond. Dienaangaande volstaat het eraan te herinneren dat in het licht van document nr. VI/5330/97 enerzijds een financiële correctie van 2 % wordt toegepast, wanneer een lidstaat de essentiële controles correct uitvoert, maar verzuimt een of meerdere aanvullende controles volledig uit te voeren, rekening houdende met het kleinere risico van verlies voor de Fondsen en de geringere ernst van de inbreuk (arrest België/Commissie, punt 93 supra, EU:T:2006:223, punt 82). Anderzijds kan de Commissie bij een tekortkoming in een essentiële controle blijkens document nr. VI/5330/97 een forfaitaire correctie van 5 % toepassen (zie punten 56 en 64 hierboven), zoals zij in casu terecht deed.

100 Gelet op het voorgaande moet het eerste middel worden afgewezen.

Tweede middel: verkeerde toepassing van het recht en onjuiste feitelijke beoordelingen betreffende de tekortkomingen in de aanvullende controles

101 Het Verenigd Koninkrijk betwist met het tweede middel tot nietigverklaring, dat berust op verkeerde toepassing van het recht en onjuiste feitelijke beoordelingen betreffende de vaststelling van tekortkomingen in de aanvullende controles, de forfaitaire correctie van 2 %. Dit middel valt uiteen in vijf grieven: de eerste betreft de herevaluatie met terugwerkende kracht van de waarde van de toeslagrechten, de tweede de inaanmerkingneming bij de nieuwe berekening van de toeslagrechten van de verschillen in oppervlakte die de „dierenpremies” aantasten, de derde de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen, de vierde de bij te hoge aangifte van oppervlakte toepasselijke kortingen en uitsluitingen en de vijfde de opzettelijk te hoge aangifte.

102 Volgens de Commissie kan dit middel primair niet slagen en is het subsidiair hoe dan ook ongegrond.

103 Eerst moet worden nagegaan of het tweede middel kan slagen.

104 Dienaangaande dient te worden opgemerkt dat uit bijlage 2 bij document nr. VI/5330/97 volgt dat wanneer eenzelfde systeem verschillende tekortkomingen vertoont, de forfaitaire correctiepercentages niet cumulatief zijn; de ernstigste tekortkoming wordt geacht te wijzen op de risico's van het controlesysteem in zijn geheel (arresten van 15 december 2011, Luxemburg/Commissie, T-232/08, EU:T:2011:751, punt 72, en 16 september 2013, Polen/Commissie, T-486/09, EU:T:2013:465, punt 147).

105 In casu staat vast dat de Commissie tekortkomingen aan het licht bracht die in de eerste plaats het LPIS-GIS, in de tweede plaats de controles ter plaatse en in de derde plaats de toepassing van de regels betreffende de sancties, de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen en de opzettelijk niet-conforme aangifte aantastten. De Commissie wees erop dat de eerste twee tekortkomingen betreffende de essentiële controles financiële correcties van 5 % vergden, terwijl de laatste tekortkoming betreffende aanvullende controles een financiële correctie van slechts 2 % rechtvaardigde. Krachtens de regel volgens welke de forfaitaire correcties niet cumulatief zijn, paste de Commissie een financiële correctie van 5 % toe wegens de tekortkomingen in het LPIS-GIS, waarbij zij preciseerde dat de andere aan het licht gebrachte tekortkomingen door deze correctie waren gedekt.

106 Daaruit volgt dat de Commissie in het bestreden besluit niet specifiek een financiële correctie wegens tekortkomingen betreffende de toepassing van de sancties, de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen en de opzettelijk niet-conforme aangifte heeft toegepast.

107 Daar het Verenigd Koninkrijk, zoals blijkt uit het onderzoek van het eerste middel, geen fouten in de toepassing van een financiële correctie van 5 % wegens de tekortkomingen in het LPIS-GIS aantoonde, kan het tweede middel niet slagen (zie in die zin arresten van 27 oktober 2005, Griekenland/Commissie, C-175/03, EU:C:2005:643, punt 65; Luxemburg/Commissie, punt 104 supra, EU:T:2011:751, punten 75 en 76, en Polen/Commissie, punt 104 supra, EU:T:2013:465, punten 146 en 157).

108 Die conclusie blijft onverlet door het betoog van het Verenigd Koninkrijk, namelijk dat het onderhavige middel in wezen strekt tot betwisting van de forfaitaire correctie van 5 %, toegepast wegens de tekortkomingen in het LPIS-GIS, maar niet van 2 %. De juistheid van het in het eerste middel gestelde dat het door de Fondsen gelopen maximale reële risico 1,88 % bedroeg, hangt volgens deze lidstaat af „van de toepassing van de bepalingen over de herberekening met terugwerkende kracht van de toeslagrechten, de terugvordering van de te veel ontvangen bedragen en de sancties", waarvan sprake is in de eerste, de derde en de vierde grief van het onderhavige middel.

109 Afgezien van het feit dat het Verenigd Koninkrijk in zijn schrifturen het onderhavige middel nu eens tegen de door de Commissie toegepaste financiële correctie van 5 % en dan weer tegen die van 2 % richt, die de Commissie beschouwde als opgenomen in de eerste, zodat het voorwerp van het onderhavige middel dubbelzinnig is, volstaat het dienaangaande vast te stellen dat in de punten 81 tot en met 83 hierboven is vastgesteld dat de forfaitaire correctie van 5 % door de Commissie is toegepast om overwegingen die niets van doen hebben met de methode van berekening van de te veel ontvangen bedragen en van de bij te hoge aangifte toepasselijke sancties, in voorkomend geval na herevaluatie met terugwerkende kracht van de toeslagrechten. Daaruit volgt dat met de argumenten die deze laatste methode betreffen, niet met succes de forfaitaire correctie van 5 % kan worden betwist.

110 Uit de punten 85 tot en met 93 hierboven blijkt dat deze argumenten, ook al zouden zij gegrond zijn, niet aantonen dat het maximumniveau van het reële verlies voor de Fondsen niet hoger kon zijn dan 1,88 % van de in 2008 en 2009 uit hoofde van de bedrijfstoeslagregeling in Noord-Ierland verrichte uitgaven.

111 Bijgevolg moet het tweede middel worden afgewezen.

112 Mitsdien moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

113 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Verenigd Koninkrijk in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Tweede kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zal naast zijn eigen kosten de door de Europese Commissie gemaakte kosten dragen.

Martins Ribeiro Gervasoni Madise

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 4 september 2015.

ondertekeningen