ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer)

28 januari 2016*

„EOGFL — Afdeling Garantie — ELGF en Elfpo — Aan financiering onttrokken uitgaven — Verificatie van kleine percelen — Geen bewijs voor de ernstige en redelijke twijfel — Extrapolatie van de resultaten van de controles ter plaatse”

In zaak T-667/14,

Republiek Slovenië, vertegenwoordigd door L. Bembič als gemachtigde,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. Rous Demiri en D. Triantafyllou als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek tot gedeeltelijke nietigverklaring van uitvoeringsbesluit 2014/458/EU van de Commissie van 9 juli 2014 houdende onttrekking aan EU-financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten hebben verricht in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) of in het kader van het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB L 205, blz. 62), voor zover daarbij bepaalde uitgaven van de Republiek Slovenië zijn uitgesloten,

wijst HET GERECHT (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: A. Dittrich (rapporteur), president, J. Schwarcz en V. Tomljenović, rechters,

griffier: S. Bukšek Tomac, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 21 oktober 2015,

het navolgende

* Procestaal: Sloveens.

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

1 Van 3 tot en met 7 oktober 2011 heeft de Europese Commissie in Slovenië een controlemissie uitgevoerd overeenkomstig artikel 37, lid 1, van verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 209, blz. 1). Het hoofddoel van die controlemissie was het beoordelen van de toepassing van de regelingen voor rechtstreekse steun voor de aanvraagjaren 2009 tot en met 2011, die overeenkwamen met de boekjaren 2010 tot en met 2012.

2 Bij brief van 21 november 2011 heeft de Commissie de Republiek Slovenië het resultaat van de controlemissie meegedeeld overeenkomstig artikel 11, lid 1, eerste alinea, 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). Zij was van mening dat de uitgaven niet met inachtneming van het recht van de Europese Unie waren gedaan.

3 Bij brief van 20 januari 2012 heeft de Republiek Slovenië geantwoord op de opmerkingen van de Commissie.

4 Bij brief van 22 mei 2013 heeft de Commissie de Sloveense autoriteiten overeenkomstig artikel 11, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 885/2006 op een bilaterale vergadering uitgenodigd. Bij brief van 5 juni 2013 heeft de Republiek Slovenië de Commissie aanvullende informatie verstrekt en op 12 juni 2013 vond de bilaterale vergadering plaats.

5 Bij brief van 16 juli 2013 heeft de Commissie de Sloveense autoriteiten overeenkomstig artikel 11, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 885/2006 de notulen van de bilaterale vergadering en de lijst van tijdens die vergadering gevraagde aanvullende informatie meegedeeld. De Republiek Slovenië heeft daarop geantwoord bij brief van 16 september 2013.

6 Op 3 januari 2014 heeft de Commissie overeenkomstig artikel 11, lid 2, derde alinea, van verordening nr. 885/2006 haar conclusies formeel aan de Republiek Slovenië meegedeeld. In die mededeling is zij bij haar standpunt gebleven dat de toekenning van de oppervlaktesteun in de aanvraagjaren 2009 tot en met 2011 in Slovenië niet in overeenstemming met de Unievoorschriften was. Derhalve heeft zij voorgesteld om een bedrag van 347 661,10 EUR aan EU-financiering te onttrekken. Meer in het bijzonder heeft de Commissie het volgende vastgesteld:

— tekortkomingen in de verificatie van de kleine percelen met betrekking tot de inachtneming van de definitie van percelen landbouwgrond, waarvoor een forfaitaire correctie is opgelegd van 5 % van de rechtstreekse betalingen, ten bedrage van 85 780,08 EUR voor het boekjaar 2010, 115 956,46 EUR voor het boekjaar 2011 en 131 269,23 EUR voor het boekjaar 2012;

— het niet extrapoleren van de controleresultaten bij verschillen van minder dan 3 %, waarvoor een gerichte correctie van de rechtstreekse betalingen is opgelegd ten bedrage van 1 771,90 EUR voor het boekjaar 2010, 6 376,67 EUR voor het boekjaar 2011 en 6 506,76 EUR voor het boekjaar 2012.

7 Bij brief van 13 februari 2014 heeft de Republiek Slovenië overeenkomstig artikel 16 van verordening nr. 885/2006 verzocht om de procedure voor het bemiddelingsorgaan in te leiden. Op 25 maart 2014 heeft het bemiddelingsorgaan dat verzoek niet-ontvankelijk verklaard.

8 De Commissie is bij haar standpunt gebleven op grond van de redenen die zijn samengevat in het syntheseverslag over de resultaten van de controles die zijn uitgevoerd in het kader van de goedkeuring van de rekeningen (hierna: „syntheseverslag").

9 Bij uitvoeringsbesluit 2014/458 van 9 juli 2014 houdende onttrekking aan EU-financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten hebben verricht in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) of in het kader van het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB L 205, blz. 62; hierna: „bestreden besluit") heeft de Commissie de betrokken uitgaven aan EU-financiering onttrokken omdat zij niet in overeenstemming met de Unievoorschriften zijn verricht.

Procedure en conclusies van partijen

10 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 12 september 2014, heeft de Republiek Slovenië het onderhavige beroep ingesteld.

11 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vijfde kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan.

12 In het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang als bedoeld in artikel 89 van zijn Reglement voor de procesvoering heeft het Gerecht de Republiek Slovenië verzocht een document over te leggen. De Republiek Slovenië heeft binnen de gestelde termijn aan dit verzoek voldaan.

13 Partijen zijn ter terechtzitting van 21 oktober 2015 in hun pleidooien en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord. Op die terechtzitting hebben partijen bepaalde foto's overgelegd, die bij het dossier zijn gevoegd. Overeenkomstig artikel 85, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering heeft de president partijen de gelegenheid geboden om ten aanzien van dat bewijsmateriaal een standpunt in te nemen.

14 De Republiek Slovenië concludeert dat het het Gerecht behage:

— het bestreden besluit nietig te verklaren, voor zover daarbij aan EU-financiering is onttrokken, wat haar betreft, een bedrag van 347 661,10 EUR, dat overeenkomt met voor de boekjaren 2010 tot en met 2012 gedeclareerde uitgaven;

— subsidiair, de forfaitaire correctie van 5 % van de rechtstreekse betalingen wegens de tekortkomingen in de verificatie van de kleine percelen ten bedrage van slechts 172 876,39 EUR, wat overeenkomt met voor de boekjaren 2010 tot en met 2012 gedeclareerde uitgaven, te aanvaarden;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

15 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep ongegrond te verklaren;

— de Republiek Slovenië te verwijzen in de kosten.

In rechte

Ontvankelijkheid van het ter terechtzitting overgelegde bewijsmateriaal

16 Aangezien partijen het bewijsmateriaal in de vorm van foto's pas tijdens de mondelinge behandeling hebben overgelegd, zonder die vertraging te rechtvaardigen, moet dat bewijsmateriaal niet-ontvankelijk worden verklaard overeenkomstig artikel 85, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering.

Ten gronde

17 Ter ondersteuning van haar beroep voert de Republiek Slovenië twee middelen aan. Het eerste middel, betreffende een kennelijk onjuiste beoordeling, een ontoereikende motivering en schending van het legaliteitsbeginsel, heeft betrekking op de verificatie van de kleine percelen met betrekking tot de inachtneming van de definitie van percelen landbouwgrond. Het tweede middel, met betrekking tot de omvang van de steekproef van percelen en de extrapolatie van de resultaten van de controles ter plaatse, betreft een ontoereikende motivering en schending van het legaliteitsbeginsel.

Eerste middel: kennelijk onjuiste beoordeling, ontoereikende motivering en schending van het legaliteitsbeginsel, met betrekking tot de verificatie van de kleine percelen

18 De Republiek Slovenië voert aan dat de Commissie blijk heeft gegeven van een kennelijk onjuiste beoordeling, haar motiveringsplicht niet is nagekomen en het legaliteitsbeginsel heeft geschonden doordat zij een financiële correctie heeft toegepast op grond dat Slovenië niet beschikt over een doeltreffend systeem voor de verificatie van de minimumgrootte van de subsidiabele oppervlakte. In Slovenië zou zich een groot aantal hellende oppervlakten en karstoppervlakten bevinden en landbouwers zouden daar altijd ieder stuk grond, hoe klein ook, hebben bewerkt. Volgens de Republiek Slovenië stelt de wettelijke regeling van de Unie geen grenzen aan de vorm en de afbakening van een landbouwgrond en voldoen de litigieuze oppervlakten, die bij de betrokken controle zijn geconstateerd, volgens haar aan alle voorwaarden van de definitie van een perceel landbouwgrond. Bovendien zouden die oppervlakten niet kunstmatig zijn gecreëerd om te voldoen aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de betalingen op grond van de steunregelingen. De Republiek Slovenië stelt te hebben aangetoond dat de definitief niet-subsidiabele oppervlakten niet waren opgenomen in de aangegeven oppervlakte en dat het Sloveense systeem van referentiepercelen de doeltreffendheid van het systeem voor het bijwerken en de follow-up van de oppervlakten waarborgde. Volgens de Republiek Slovenië heeft de Commissie bij haar controles geen concreet bewijs voor de beweerde schending gevonden.

19 In punt 12.9.1 van het syntheseverslag heeft de Commissie erop gewezen dat het Sloveense systeem landbouwers de mogelijkheid bood om in de aangifte van de percelen lange en smalle stroken weiland op te nemen, die hoofdzakelijk rondom akkerland lagen, zodat de grafische percelen landbouwgrond van een bedrijf subsidiabel werden. Volgens dat verslag kon dat tot leiden tot afwijkingen in de afmetingen en derhalve tot de inaanmerkingneming van percelen die kleiner waren dan de minimumoppervlakte van een perceel landbouwgrond, die in Slovenië 0,1 ha bedraagt in overeenstemming met artikel 14, lid 4, 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 (EG) nr. 1782/2003 van de Raad 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 (PB L 141, blz. 18) en artikel 13, lid 9, van verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) 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). Ter illustratie van de onnatuurlijke vorm van een grafisch perceel landbouwgrond heeft de Commissie naar perceel nr. 127810, met de naam „Medja" (hierna: „Medja-perceel") verwezen. Bovendien heeft zij erop gewezen dat de moeilijkheid niet in de kleine percelen zelf lag, maar in de ongeschiktheid van de gevolgde procedure om vast te stellen welke landbouwers in hun aangifte terreinen hebben opgenomen opdat de percelen die de vereiste drempel niet haalden, subsidiabel werden. Volgens het syntheseverslag heeft de Commissie, gelet op de vereisten van artikel 30 van verordening 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, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van verordening nr. 1782/2003 (PB L 30, blz. 16), en bij ontbreken van een geschikte controleprocedure om die percelen landbouwgrond op te sporen en van financiering uit te sluiten, vastgesteld dat er een risico bestond voor de betrokken landbouwfondsen. Ten slotte heeft de Commissie zich in punt 12.9.3 van het syntheseverslag op het standpunt gesteld dat, aangezien de Sloveense autoriteiten geen bewijs hadden aangevoerd voor hun bewering dat de lange en smalle stroken zich uitsluitend op blijvend grasland bevonden, aan alle grafische percelen landbouwgrond met een oppervlakte tussen 0,10 ha en 0,15 ha een risico was verbonden.

20 Volgens artikel 31, lid 1, van verordening nr. 1290/2005 beslist de Commissie bij beschikking over de aan EU-financiering te onttrekken bedragen wanneer zij constateert dat uitgaven uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), zoals bedoeld in artikel 3, lid 1, van die verordening, en uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo), zoals bedoeld in artikel 4 van dezelfde verordening, niet overeenkomstig de Unievoorschriften zijn verricht. Volgens artikel 38, lid 2, van verordening nr. 1290/2005 gelden voor de uitgaven uit de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL), met uitzondering van die voor plattelandsontwikkeling, die de lidstaten op of na 16 oktober 2006 verrichten, de voorschriften van diezelfde verordening.

21 Volgens vaste rechtspraak financieren de Europese landbouwfondsen alleen interventies die volgens de Unieregels in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten plaatsvinden (arresten van 24 februari 2005, Griekenland/Commissie, C-300/02, Jurispr., EU:C:2005:103, punt 32, en van 27 februari 2013, Polen/Commissie, T-241/10, EU:T:2013:96, punt 20).

22 Bovendien hoeft de Commissie, ten bewijze van een schending van de regels van de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten, de ontoereikendheid van de door de nationale administraties verrichte controles of de onregelmatigheid van de door hen verstrekte cijfers niet uitputtend aan te tonen, maar moet zij enkel een bewijs leveren voor de ernstige en redelijke twijfel die zij omtrent die controles of cijfers koestert. Deze verlichting van de bewijslast voor de Commissie is te verklaren door het feit dat de lidstaat het best in staat is de voor de goedkeuring van de rekeningen van de Europese landbouwfondsen benodigde gegevens te verzamelen en te verifiëren, zodat de lidstaat gedetailleerd en volledig dient te bewijzen dat hij zijn controles daadwerkelijk heeft verricht of dat zijn cijfers juist zijn en, in voorkomend geval, dat de beweringen van de Commissie onjuist zijn (zie arrest Griekenland/Commissie, punt 21 supra, EU:C:2005:103, punten 33-36 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest van 12 juli 2011, Slovenië/Commissie, T-197/09, EU:T:2011:348, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

23 De betrokken lidstaat kan de bevindingen van de Commissie niet ontkrachten zonder bewijs van het door hem gestelde dat hij over een betrouwbaar en operationeel controlesysteem beschikt. Slaagt de lidstaat niet in het bewijs dat de bevindingen van de Commissie onjuist zijn, dan mag op grond van die bevindingen ernstig worden betwijfeld of een afdoend en doeltreffend stelsel van toezicht en

controle is ingevoerd (zie arrest van 28 oktober 1999, Italië/Commissie, C-253/97, Jurispr., EU:C:1999:527, punt 7 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest Slovenië/Commissie, punt 22 supra, EU:T:2011:348, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

24 Anders dan de Republiek Slovenië aanvoert, kan een financiële correctie worden toegepast zonder dat een ernstige tekortkoming bij de toepassing van expliciete Unievoorschriften is vastgesteld. Weliswaar eist een forfaitaire financiële correctie volgens de richtsnoeren inzake forfaitaire financiële correcties die zijn vastgesteld in bijlage 2 bij document VI/5330/97 van de Commissie van 23 december 1997, met als titel „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"), namelijk een ernstige tekortkoming bij de toepassing van expliciete Unievoorschriften, maar reeds is geoordeeld dat die in document VI/5330/97 gestelde voorwaarde de in de punten 22 en 23 hierboven vermelde rechterlijke afbakening van de bewijslast onverlet laat, omdat die voorwaarde in haar context moet worden gelezen en die rechterlijke afbakening na de goedkeuring van document VI/5330/97 is gehandhaafd (zie in die zin arrest van 25 juli 2006, België/Commissie, T-221/04, EU:T:2006:223, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

25 In casu blijkt uit punt 12.9.1 van het syntheseverslag dat de Commissie zich ter ondersteuning van haar bevinding dat bij de kleine percelen ontoereikend is gecontroleerd of de definitie van percelen landbouwgrond in acht is genomen, heeft gebaseerd op de resultaten van de controle van het Medja-perceel, dat volgens haar een onnatuurlijke vorm had. Volgens de Commissie bevatte de aangegeven oppervlakte van 0,12 ha weiland een strook land met een lengte van ongeveer 50 m en een breedte van niet meer dan 1,9 m. Dankzij die strook land zou dat perceel subsidiabel geweest zijn, wat niet het geval zou zijn geweest indien de strook land niet in aanmerking was genomen. Bovendien zou een deel van die oppervlakte, te weten 0,02 ha, bestaan hebben uit een met brandnetels en struiken bedekte helling die niet voor landbouwproductie werd gebruikt. Volgens het syntheseverslag zou de uitsluiting van dat deel ook de uitsluiting van dat perceel landbouwgrond in zijn geheel ten gevolge kunnen hebben gehad, aangezien dat perceel kleiner zou zijn geweest dan de door de Republiek Slovenië overeenkomstig artikel 13, lid 9, van verordening nr. 1122/2009 vastgestelde minimumoppervlakte van een perceel landbouwgrond.

26 Aangezien in casu de aanvraagjaren 2009 tot en met 2011 aan de orde zijn, zij vooraf opgemerkt dat verordening nr. 796/2004 op grond van artikel 86, lid 1, van verordening nr. 1122/2009 met ingang van 1 januari 2010 is ingetrokken, maar dat zij evenwel van toepassing blijft voor de steunaanvragen betreffende verkoopseizoenen of premieperioden die vóór 1 januari 2010 zijn ingegaan. Volgens artikel 87, tweede alinea, van verordening nr. 1122/2009 is die verordening van toepassing voor de steunaanvragen betreffende de verkoopseizoenen of premieperioden die ingaan op of na 1 januari 2010.

27 Zoals de Republiek Slovenië stelt, vormen de bevindingen van de Commissie met betrekking tot het Medja-perceel geen bewijs voor de ernstige en redelijke twijfel waardoor volgens de in punt 22 hierboven aangehaalde rechtspraak kan worden aangetoond dat de regels van de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten zijn geschonden.

28 In de eerste plaats kwam de Commissie volgens de brief van 21 november 2011, waarbij zij de Republiek Slovenië het resultaat van haar controlemissie heeft meegedeeld, immers weliswaar tot de in punt 12.9.1 van het syntheseverslag vermelde bevindingen inzake het Medja-perceel, maar hebben de Sloveense autoriteiten die bevindingen betwist bij brief van 20 januari 2012. Uit punt 1.2.1 van de brief van de Commissie van 16 juli 2013 blijkt dat, aangezien de Sloveense autoriteiten dat perceel na de door de Commissie uitgevoerde controle hadden bezocht en hadden vastgesteld dat de volledige oppervlakte voor landbouwproductie werd gebruikt, de Commissie de kwestie van de subsidiabiliteit van het betrokken perceel heeft afgesloten. Bijgevolg heeft de Commissie niet vastgesteld dat het

Medja-perceel niet-subsidiabel was. Gelet op het voorgaande kan de Commissie zich niet rechtmatig op het standpunt stellen dat de staat van dat perceel een bewijs vormt voor tekortkomingen in het Sloveense systeem voor de controle van de subsidiabiliteit van de landbouwgronden.

29 In de tweede plaats kan evenmin worden ingestemd met de overweging van de Commissie in punt 12.9.1 van het syntheseverslag dat ook het Medja-perceel in zijn geheel had moeten worden uitgesloten omdat het kleiner was dan de overeenkomstig artikel 14, lid 4, van verordening nr. 796/2004 en artikel 13, lid 9, van verordening nr. 1122/2009 door de Republiek Slovenië vastgestelde minimumoppervlakte van een perceel landbouwgrond. Uit dat punt van het syntheseverslag blijkt immers dat slechts 0,02 ha van het betrokken perceel niet-subsidiabel was. Aangezien dit perceel volgens de bevindingen van de Commissie een aangegeven oppervlakte van 0,12 ha had en de minimumoppervlakte van een perceel landbouwgrond in Slovenië 0,1 ha bedroeg, kan de conclusie niet luiden dat dit perceel kleiner was dan de minimumoppervlakte van 0,1 ha, ook al zou het deel van 0,02 ha niet-subsidiabel zijn.

30 Aangaande in de derde plaats de overwegingen van de Commissie in verband met de beweerde onnatuurlijke vorm van het Medja-perceel, dat een strook land met een lengte van ongeveer 50 m en een breedte van niet meer dan 1,9 m bevat, zij vastgesteld dat de Commissie nergens vermeldt dat een landbouwgrond slechts subsidiabel is indien hij een specifieke vorm heeft. Bovendien hoeft een oppervlakte of een perceel, zoals de Republiek Slovenië stelt, volgens de definitie van de begrippen „landbouwgrond” en „perceel landbouwgrond” in het Unierecht geen specifieke vorm te hebben. Het begrip „landbouwgrond” wordt in artikel 2, onder h), van verordening nr. 73/2009 immers gedefinieerd als om het even welke grond die wordt gebruikt als bouwland, blijvend grasland of voor de teelt van blijvende gewassen. In artikel 2, punt 1 bis, van verordening nr. 796/2004, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 972/2007 van de Commissie van 20 augustus 2007 (PB L 216, blz. 3), en artikel 2, punt 1, van verordening nr. 1122/2009 wordt een perceel landbouwgrond in beginsel gedefinieerd als een aaneengesloten stuk grond. Volgens de definitie van artikel 2, punt 1, van verordening nr. 1122/2009 mogen de lidstaten weliswaar aanvullende criteria vaststellen voor een verdere afbakening van een perceel landbouwgrond, maar er zijn geen aanwijzingen dat in Slovenië een specifieke vorm van landbouwgrond was voorgeschreven. Voorts zijn de lange en smalle stroken land volgens de Commissie ontegenzeglijk subsidiabel indien zij onlosmakelijk deel uitmaken van de percelen met een oppervlakte van meer dan 0,15 ha. Uit punt 12.9.3 van het syntheseverslag volgt immers dat volgens de Commissie alleen aan de grafische percelen landbouwgrond met een oppervlakte van 0,10 à 0,15 ha een risico was verbonden (zie punt 19 hierboven).

31 Aangezien de Commissie geen ander bewijs voor ernstige en redelijke twijfel heeft geleverd, kan niet worden geconcludeerd dat de Commissie heeft aangetoond dat de regels van de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten zijn geschonden doordat in Slovenië sprake is van tekortkomingen in de verificatie van de kleine percelen met betrekking tot de inachtneming van de definitie van percelen landbouwgrond als bedoeld in artikel 14, lid 4, van verordening nr. 796/2004 en artikel 13, lid 9, van verordening nr. 1122/2009. De Commissie heeft dus ten onrechte een financiële correctie toegepast wegens een dergelijke schending van de Unierechtelijke regels.

32 Aangaande de overweging van de Commissie in punt 12.9.1 van het syntheseverslag dat, gelet op de vereisten van artikel 30 van verordening nr. 73/2009, er ook een risico bestond voor de betrokken landbouwfondsen, zij erop gewezen dat, zoals de Commissie opmerkt en zoals volgt uit punt 12.9.1 van het syntheseverslag, de financiële correctie niet op grond van die bepaling is toegepast. Bovendien blijkt uit de brief van de Commissie van 16 juli 2013 dat de Commissie artikel 30 van verordening nr. 73/2009 alleen heeft vermeld om te wijzen op de inhoud ervan, volgens welke het verboden was om de voorwaarden voor de uitbetaling kunstmatig te creëren.

33 Gelet op het voorgaande en zonder dat het Gerecht zich hoeft uit te spreken over de grief inzake niet-nakoming van de motiveringsplicht, aangezien de Commissie een financiële correctie heeft toegepast zonder een schending van de Unierechtelijke regels te bewijzen, moet het eerste middel worden aanvaard.

Tweede middel: ontoereikende motivering en schending van het legaliteitsbeginsel, met betrekking tot de omvang van de steekproef van percelen en de extrapolatie van de resultaten van de controles ter plaatse

34 De Republiek Slovenië voert aan dat de Commissie haar motiveringsplicht niet is nagekomen en het legaliteitsbeginsel heeft geschonden door een financiële correctie toe te passen op grond zij de resultaten van de controles ter plaatse niet had geëxtrapoleerd wanneer het vastgestelde verschil minder dan 3 % bedroeg. De bij de controle geselecteerde percelen zouden niet op aselecte wijze zijn gekozen. Bij de selectie van de steekproef van grafische percelen landbouwgrond zou overeenkomstig verordening nr. 1122/2009 aan de vereisten van betrouwbaarheid en representativiteit zijn voldaan. Volgens de Republiek Slovenië hebben de Sloveense autoriteiten, wanneer in de steekproef van de met het oog op een controle ter plaatse geselecteerde grafische percelen landbouwgrond onregelmatigheden werden vastgesteld, de steekproef uitgebreid, rekening houdend met de richtsnoeren van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie. Op basis van de artikelen 33 en 58 van verordening nr. 1122/2009 is in die richtsnoeren voor de constatering van anomalieën een drempel van 3 % vastgesteld en moet de steekproef alleen boven die drempel worden uitgebreid. Anders dan die richtsnoeren vormen verordening nr. 796/2004 voor aanvraagjaar 2009 en verordening nr. 1122/2009 voor de aanvraagjaren 2010 en 2011 echter geen rechtsgrondslag voor de extrapolatie van een in de steekproef vastgestelde fout naar de volledige gewasgroep. Bovendien is het bestreden besluit ontoereikend gemotiveerd doordat de Commissie voor aanvraagjaar 2009 een niet-nakoming van de verplichting tot extrapolatie heeft vastgesteld op grond van overweging 44 van verordening nr. 1122/2009. Daarenboven is volgens de Republiek Slovenië iedere verplichting om de fout te extrapoleren, in strijd met het beginsel van hoor en wederhoor en het recht van de betrokken landbouwer om te worden gehoord. Voorts zou de extrapolatie met eerbiediging van de fundamentele rechten ertoe leiden dat alle oppervlakten moeten worden gemeten, hetgeen in strijd zou zijn met de in overweging 44 van verordening nr. 1122/2009 genoemde doelstelling van vereenvoudiging en de doelstelling om onnodige administratieve lasten en kosten te beperken. Aangezien de Sloveense autoriteiten overeenkomstig de richtsnoeren van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek hebben gehandeld, had de Commissie in ieder geval volledig moeten afzien van de financiële correctie volgens document VI/5330/97.

35 Volgens punt 12.9.1 van het syntheseverslag is bij de controle gebleken dat de Sloveense autoriteiten voor de maatregel de percelen landbouwgrond op aselecte wijze kozen, maar tegelijkertijd ten minste één grafisch perceel landbouwgrond van iedere gewasgroep kozen. Indien met betrekking tot die percelen fouten waren ontdekt van minder dan 3 % of twee hectaren, zouden die percelen als zodanig zijn aanvaard en zouden de percelen landbouwgrond die niet onder de maatregelen vielen, geacht zijn geen onregelmatigheden te bevatten. Volgens het syntheseverslag is de drempel voor de vaststelling van onregelmatigheden waarboven de steekproef moet worden uitgebreid, in Slovenië onder verwijzing naar de artikelen 33 en 58 van verordening nr. 1122/2009 op 3 % vastgesteld. Zoals in overweging 44 van die verordening staat te lezen, moet de steekproef echter betrouwbaar en representatief zijn en, indien anomalieën worden geconstateerd, moet zij worden uitgebreid. Volgens die overweging moeten de steekproefresultaten worden geëxtrapoleerd naar de rest van de populatie. De mogelijkheid op grond van artikel 29 van verordening nr. 796/2004 en artikel 33 van verordening nr. 1122/2009 om de maatregelen te beperken tot 50 % van de aangegeven percelen, vormde volgens het syntheseverslag een afwijking van de regel dat alle percelen landbouwgrond moeten worden gecontroleerd. Dientengevolge kan een betrouwbaar en representatief controleresultaat worden gegarandeerd door de controleresultaten te extrapoleren, met name wanneer de steekproef niet zodanig is uitgebreid dat te hoge aangiften zijn te vrezen.

36 In de eerste plaats kan niet worden ingestemd met het argument dat het bestreden besluit ontoereikend is gemotiveerd doordat de Commissie voor aanvraagjaar 2009 een niet-nakoming van de verplichting tot extrapolatie heeft vastgesteld op grond van overweging 44 van verordening nr. 1122/2009 en derhalve zonder een geldige rechtsgrondslag te vermelden. De Commissie wees er onder aanhaling van deze overweging in punt 12.9.1 van het syntheseverslag namelijk weliswaar op dat volgens die overweging de steekproef betrouwbaar en representatief moest zijn en, indien anomalieën werden geconstateerd, moest worden uitgebreid en dat de steekproefresultaten moesten worden geëxtrapoleerd naar de rest van de populatie, maar uit datzelfde punt van het syntheseverslag blijkt rechtens genoegzaam dat volgens de Commissie het vereiste van een betrouwbare en representatieve controle die door een extrapolatie van de controleresultaten kon worden verricht, was opgenomen in artikel 29 van verordening nr. 796/2004 en artikel 33 van verordening nr. 1122/2009 en dat die bepalingen volgens de Commissie in casu derhalve een geldige rechtsgrondslag vormden.

37 Aangaande in de tweede plaats het argument dat de Commissie het legaliteitsbeginsel heeft geschonden door een financiële correctie toe te passen omdat de resultaten van de controles ter plaatse niet waren geëxtrapoleerd wanneer het vastgestelde verschil minder dan 3 % bedroeg, zij opgemerkt dat volgens artikel 29 van verordening nr. 796/2004, zoals gewijzigd bij verordening nr. 972/2007, en artikel 33 van verordening nr. 1122/2009 de controles ter plaatse betrekking moeten hebben op alle percelen landbouwgrond waarvoor steun is aangevraagd. Volgens die bepalingen mag de feitelijke constatering van de oppervlakten als onderdeel van een controle ter plaatse worden beperkt tot een steekproef die ten minste 50 % omvat van de percelen landbouwgrond waarvoor een aanvraag is ingediend, mits de steekproef ten aanzien van de gecontroleerde oppervlakte en de aangevraagde steun een controleniveau garandeert dat betrouwbare en representatieve resultaten oplevert. Voorts wordt volgens die bepalingen de steekproef van percelen landbouwgrond die daadwerkelijk worden geïnspecteerd, uitgebreid indien deze steekproefsgewijze controle anomalieën aan het licht brengt.

38 Ten eerste staat vast dat de Sloveense autoriteiten de feitelijke constatering van de oppervlakten als onderdeel van een controle ter plaatse overeenkomstig artikel 29 van verordening nr. 796/2004 en artikel 33 van verordening nr. 1122/2009 hebben beperkt tot een steekproef die ten minste 50 % omvat van de percelen landbouwgrond waarvoor een aanvraag was ingediend. De bevindingen van de Commissie volgens welke de Sloveense autoriteiten zich, wanneer zij bij hun controles ter plaatse met betrekking tot de percelen fouten ontdekten van minder dan 3 % of twee hectaren, daarbij hebben neergelegd, zonder dat de steekproef voor controles in alle gevallen is uitgebreid, worden niet betwist door de Republiek Slovenië. Uit punt 12.9.2 van het syntheseverslag blijkt immers dat volgens de Sloveense autoriteiten de controleur, wanneer het foutenpercentage lager dan 3 % was, besliste of de controle tot het volledige bedrijf moest worden uitgebreid.

39 Aangaande het argument dat de drempel voor de vaststelling van onregelmatigheden waarboven de steekproef moet worden uitgebreid, overeenkomstig de artikelen 33 en 58 van verordening nr. 1122/2009 kon worden vastgesteld op 3 %, moet worden vastgesteld dat dit artikel 33 geen drempel bevat waaronder de steekproef niet hoeft te worden uitgebreid. Voorts bepaalt artikel 58 van verordening nr. 1122/2009 weliswaar dat indien voor een gewasgroep de oppervlakte die is aangegeven met het oog op welke oppervlaktegebonden steunregeling dan ook, groter is dan de overeenkomstig artikel 57 van die verordening geconstateerde oppervlakte, de steun wordt berekend op basis van de geconstateerde oppervlakte, verminderd met tweemaal het vastgestelde verschil indien dat verschil meer dan 3 % van de geconstateerde oppervlakte of meer dan twee hectaren bedraagt, zonder evenwel meer dan 20 % van de geconstateerde oppervlakte te bedragen, maar uit artikel 58 van verordening nr. 1122/2009, dat deel uitmaakt van titel IV van die verordening, met het opschrift „Grondslag voor de berekening van de steunbedragen, verlagingen en uitsluitingen”, volgt geenszins dat de nationale autoriteiten bij een controle ter plaatse niet verplicht zijn om de steekproef uit te breiden wanneer minder dan 3 % onregelmatigheden zijn vastgesteld. Bovendien stelt de Commissie

terecht dat wanneer alle percelen worden opgemeten, het verschil in oppervlakte groter dan 3 % kan zijn, zodat de betalingen overeenkomstig artikel 58 van verordening nr. 1122/2009 moeten worden verlaagd.

40 Het betoog van de Republiek Slovenië kan evenmin worden aanvaard voor zover zij stelt dat zij zich heeft gebaseerd op de richtsnoeren van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie, zoals uitgelegd in een e-mail van dat centrum aan de Sloveense autoriteiten van 10 oktober 2011, waarin voor de constatering van anomalieën een drempel van 3 % is vastgesteld en volgens welke de steekproef overeenkomstig de artikelen 33 en 58 van verordening nr. 1122/2009 alleen boven die drempel moet worden uitgebreid. Enerzijds moeten volgens die richtsnoeren, wanneer het bij de controle van een steekproef vastgestelde foutenpercentage hoger is dan 3 %, immers weliswaar alle percelen die tot de betrokken gewasgroep behoren, in de steekproef worden opgenomen, maar uit die richtsnoeren volgt ook dat de vaststelling van een onregelmatigheid onder een drempel van 3 % een risico vormt voor de landbouwfondsen en een volledige controle kan rechtvaardigen. Anderzijds moet, voor zover uit de mail van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van 10 oktober 2011 blijkt dat de drempel van 3 % is vastgesteld omdat slechts sprake was van een anomalie in de zin van artikel 33 van verordening nr. 1122/2009 indien die anomalie een verlaging van de betaling ten gevolge kon hebben, hetgeen volgens artikel 58 van die verordening het geval was indien het vastgestelde verschil meer dan 3 % bedroeg, een dergelijke uitlegging van de artikelen 33 en 58 van verordening nr. 1122/2009 om de in punt 39 hierboven uiteengezette redenen van de hand worden gewezen.

41 Ten tweede, wat de overweging van de Commissie betreft dat een betrouwbaar en representatief controleresultaat kan worden gegarandeerd door de controleresultaten te extrapoleren, met name wanneer de steekproef niet zodanig is uitgebreid dat te hoge aangiften zijn te vrezen, voorzien artikel 29 van verordening nr. 796/2004 en artikel 33 van verordening nr. 1122/2009 niet in een dergelijke extrapolatie. Alleen overweging 44 van verordening nr. 1122/2009 bepaalt dat de steekproefresultaten moeten worden geëxtrapoleerd naar de rest van de populatie. Die overweging geldt alleen voor de controles ter plaatse die betrekking hebben op de aanvraagjaren 2010 en 2011 en niet op aanvraagjaar 2009 (zie punt 26 hierboven). Voorts kan de considerans van een handeling van de Unie volgens vaste rechtspraak weliswaar de inhoud ervan preciseren, maar deze kan niet worden aangevoerd om van de bepalingen zelf van die handeling af te wijken (zie in die zin en naar analogie arrest van 10 januari 2006, IATA en ELFAA, C-344/04, Jurispr., EU:C:2006:10, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42 Uit artikel 23, lid 1, van verordening nr. 796/2004 en artikel 26, lid 1, van verordening nr. 1122/2009 volgt echter dat de controles ter plaatse zo worden uitgevoerd dat een doeltreffende verificatie wordt gegarandeerd van de naleving van de voorwaarden voor de steunverlening en van de eisen en normen die relevant zijn in het kader van de randvoorwaarden. Bovendien vormt de mogelijkheid om de feitelijke constatering van de percelen te beperken tot een steekproef die 50 % van de percelen omvat, zoals de Commissie stelt, volgens artikel 29 van verordening nr. 796/2004 en artikel 33 van verordening nr. 1122/2009 een afwijking van het beginsel dat alle percelen landbouwgrond moeten worden gecontroleerd. Blijkens overweging 44 van verordening nr. 1122/2009 is deze mogelijkheid gecreëerd met het oog op vereenvoudiging. Gelet op het voorgaande heeft de Commissie zich terecht op het standpunt gesteld dat het resultaat van de controles ter plaatse betrouwbaar en representatief kon zijn door de steekproefresultaten te extrapoleren naar de rest van de populatie. Door een dergelijke extrapolatie kan het resultaat van de controles ter plaatse immers voor alle betrokken percelen betrouwbaar en representatief zijn, en niet alleen voor de werkelijk gecontroleerde percelen. De extrapolatie vormt het corollarium van de mogelijkheid om de controles ter plaatse te vereenvoudigen door die controles te beperken tot een steekproef die 50 % van de percelen landbouwgrond omvat.

43 Wat dienaangaande het argument van de Republiek Slovenië betreft dat de extrapolatie van een vastgestelde fout in strijd is met het beginsel van hoor en wederhoor en het recht van de betrokken landbouwer om te worden gehoord en dat de extrapolatie met eerbiediging van de fundamentele rechten ertoe leidt dat alle oppervlakten moeten worden gemeten, hetgeen in strijd zou zijn met de in overweging 44 van verordening nr. 1122/2009 genoemde doelstelling van vereenvoudiging en de doelstelling om onnodige administratieve lasten en kosten te beperken, zij eraan herinnerd dat de beschikking tot goedkeuring van de rekeningen als voornaamste doel heeft, te verzekeren dat de betalingsverplichtingen door de nationale autoriteiten overeenkomstig de Unierechtelijke regels zijn aangegaan (arrest van 22 april 1999, Nederland/Commissie, C-28/94, Jurispr., EU:C:1999:191, punt 49). Bovendien wordt de definitieve eindbeschikking betreffende de goedkeuring van de rekeningen volgens vaste rechtspraak gegeven na een bijzondere procedure op tegenspraak die de betrokken lidstaten alle waarborgen biedt om hun standpunt kenbaar te maken (zie arrest van 14 december 2000, Duitsland/Commissie, C-245/97, Jurispr., EU:C:2000:687, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen wordt dus tegen de lidstaat ingeleid, en niet tegen de betrokken landbouwer, die geen recht heeft om tijdens die procedure te worden gehoord. Door de steekproefresultaten te extrapoleren naar de rest van de populatie, wordt bovendien geen enkel specifiek perceel landbouwgrond als niet-subsidiabel aangemerkt. Voorts kunnen door die extrapolatie de administratieve lasten en kosten worden beperkt, aangezien rekening houdend met de doelstelling om de controles ter plaatse te vereenvoudigen, een betrouwbaar resultaat van die controles ter plaatse kan worden gegarandeerd.

44 Ten derde, wat het argument van de Republiek Slovenië betreft dat de Commissie zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de bij de controle geselecteerde percelen op aselecte wijze waren gekozen, heeft de Commissie volgens punt 12.9.1 van het syntheseverslag weliswaar vastgesteld dat de betrokken percelen landbouwgrond op aselecte wijze waren gekozen, maar volgt uit dat punt, zoals de Republiek Slovenië erkent, niet dat de vaststelling van een tekortkoming in de controles ter plaatse was gebaseerd op de stelling dat de selectie van de percelen landbouwgrond niet representatief was. Dat argument van de Republiek Slovenië kan dus niet slagen.

45 In de derde plaats voert de Republiek Slovenië aan dat de Commissie, aangezien de Sloveense autoriteiten overeenkomstig de richtsnoeren van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie hebben gehandeld, volledig had moeten afzien van de financiële correctie volgens document VI/5330/97.

46 In dit verband moet worden vastgesteld dat volgens document VI/5330/97, wanneer de tekortkomingen het gevolg zijn van moeilijkheden bij de uitlegging van de Unieteksten, tenzij de lidstaat redelijkerwijs kan worden geacht die moeilijkheden aan de orde te zullen stellen bij de Commissie, en wanneer de nationale autoriteiten het nodige hebben gedaan om de tekortkomingen te verhelpen zodra ze werden vastgesteld, die wegingsfactoren in aanmerking kunnen worden genomen en ertoe kunnen leiden dat een lager correctiepercentage wordt toegepast of geen correctie wordt toegepast.

47 In casu waren de Sloveense autoriteiten volgens de betrokken richtsnoeren weliswaar niet verplicht om de steekproef voor controles uit te breiden, omdat de door die autoriteiten vastgestelde onregelmatigheden de drempel van 3 % niet overschreden, maar dat neemt niet weg dat eveneens volgens die richtsnoeren de steekproefresultaten moesten worden geëxtrapoleerd naar de rest van de populatie. Derhalve heeft de Commissie de betrokken financiële correctie niet ten onrechte toegepast.

48 Bijgevolg moet het tweede middel worden afgewezen.

49 Gelet op al het voorgaande moet het beroep gedeeltelijk worden toegewezen voor zover de Commissie een financiële correctie heeft toegepast wegens tekortkomingen in de verificatie van de kleine percelen met betrekking tot de inachtneming van de definitie van percelen landbouwgrond. Het bestreden besluit moet derhalve nietig worden verklaard voor zover daarbij, wat de Republiek Slovenië betreft,

aan EU-financiering wordt onttrokken een bedrag van 85 780,08 EUR voor het boekjaar 2010, van 115 956,46 EUR voor het boekjaar 2011 en van 131 269,23 EUR voor het boekjaar 2012. Het beroep moet worden verworpen voor het overige.

Kosten

50 Volgens artikel 134, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering draagt elke partij haar eigen kosten indien partijen onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Indien dit gelet op de omstandigheden van de zaak gerechtvaardigd voorkomt, kan het Gerecht evenwel beslissen dat een partij behalve in haar eigen kosten ook in een deel van de kosten van de andere partij wordt verwezen.

51 In casu moeten de vorderingen van de Republiek Slovenië met betrekking tot de financiële correctie ten bedrage van 333 005,77 EUR worden toegewezen. Daarentegen moet het beroep worden verworpen voor zover het de resterende financiële correctie ten bedrage van 14 655,33 EUR betreft. Gelet op de omstandigheden van de zaak is het billijk de Commissie in haar eigen kosten en in negen tiende van de kosten van de Republiek Slovenië te verwijzen. De Republiek Slovenië wordt verwezen in een tiende van haar eigen kosten.

HET GERECHT (Vijfde kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Uitvoeringsbesluit 2014/458/EU van de Commissie van 9 juli 2014 houdende onttrekking aan EU-financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten hebben verricht in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) of in het kader van het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo), wordt nietig verklaard voor zover daarbij, wat de Republiek Slovenië betreft, aan EU-financiering wordt onttrokken een bedrag van 85 780,08 EUR voor het boekjaar 2010, van 115 956,46 EUR voor het boekjaar 2011 en van 131 269,23 EUR voor het boekjaar 2012.

2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.

3) De Europese Commissie wordt verwezen in haar eigen kosten en in negen tiende van de kosten van de Republiek Slovenië.

4) De Republiek Slovenië wordt verwezen in een tiende van haar eigen kosten.

Dittrich Schwarcz Tomljenović

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 28 januari 2016.

ondertekeningen