ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

7 oktober 2004 *

In zaak C-312/02,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG ingesteld op 4 september 2002,

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door K. Renman als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoeker,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door K. Simonsson als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Zweeds.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, C. Gulmann, R. Schintgen, F. Macken en J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 juni 2004,

het navolgende

Arrest

1 Het Koninkrijk Zweden verzoekt om gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 2002/524/EG van de Commissie van 26 juni 2002 houdende onttrekking aan communautaire financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten voor het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, hebben verricht (PB L 170, blz. 77; hierna: „bestreden beschikking"), voorzover in het onderdeel dat op deze lidstaat betrekking heeft, uitgaven ten bedrage van 18 555 850 SEK van communautaire financiering worden uitgesloten.

Rechtskader

Gemeenschapsregelgeving

2 Artikel 5, lid 2, sub c, van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94, blz. 13), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1287/95 van de Raad van 22 mei 1995 (PB L 125, blz. 1; hierna: „verordening nr. 729/70"), bepaalt:

„[De Commissie] neemt een besluit over de bedragen die moeten worden onttrokken aan de in de artikelen 2 en 3 bedoelde communautaire financiering, wanneer zij constateert dat de desbetreffende uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn verricht.

Voordat een besluit tot weigering van financiering wordt genomen, doet de Commissie schriftelijk mededeling van de resultaten van de verificaties, en de betrokken lidstaat van zijn antwoorden, waarna beide partijen pogen overeenstemming te bereiken over het daaraan te geven gevolg.

Indien overeenstemming uitblijft, kan de lidstaat vragen om inleiding van een procedure die de standpunten binnen vier maanden tot elkaar moet brengen; de resultaten daarvan worden neergelegd in een verslag dat aan de Commissie wordt overgemaakt en door deze instelling wordt bestudeerd voordat een besluit tot weigering van financiering wordt genomen.

[...]"

3 Artikel 8, lid 1, van verordening (EG) nr. 1663/95 van de Commissie van 7 juli 1995 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad aangaande de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie (PB L 158, blz. 6), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2245/1999 van de Commissie van 22 oktober 1999 (PB L 273, blz. 5; hierna: „verordening nr. 1663/95"), luidt:

„Indien de Commissie op grond van een onderzoek van mening is, dat bepaalde uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn gedaan, stelt zij de betrokken lidstaat in kennis van haar bevindingen en van de correctiemaatregelen die moeten worden genomen om naleving in de toekomst te garanderen. [...]"

4 In artikel 15, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1765/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen (PB L 181, blz. 12), is bepaald:

„De in deze verordening bedoelde bedragen moeten volledig aan de begunstigden worden uitbetaald."

5 Artikel 30 bis van verordening (EEG) nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 148, blz. 24), in deze verordening ingevoegd bij artikel 1, punt 5, van verordening (EEG) nr. 2066/92 van de Raad van 30 juni 1992 (PB L 215, blz. 49; hierna: „verordening nr. 805/68"), luidt:

„De op grond van deze verordening te betalen bedragen worden volledig aan de begunstigde uitgekeerd."

Nationale regelgeving

6 Förordningen (1997:183) om kartavgift i ärenden om jordbruksstöd (Zweedse verordening van 17 april 1997 tot invoering, in het kader van de landbouwsteun, van een plattegrondvergoeding) verplichtte iedere aanvrager van communautaire steun voor een bepaald areaal, tot betaling van een vergoeding teneinde de plattegrond van het betrokken areaal te verkrijgen. Deze plattegrond moest verplicht bij de steunaanvraag worden gevoegd.

7 Deze regelgeving is op 1 juli 2000 ingetrokken en alleen in 1998 en in 1999 toegepast.

De feiten

8 Op 24 oktober 2000 ontving het Koninkrijk Zweden overeenkomstig artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1663/95 van de Commissie de schriftelijke mededeling dat de plattegrondvergoedingen geen toegelaten inhoudingen waren in het kader van de steun voor akkerbouwgewassen en dat een deel van de gedeclareerde uitgaven van communautaire financiering moest worden uitgesloten.

9 Na de in artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70 voorziene bemiddelingsprocedure, heeft de Commissie op 26 juni 2002 de bestreden beschikking gegeven. Bij deze beschikking heeft zij door het Koninkrijk Zweden

gedeclareerde uitgaven ten bedrage van 18 555 850 SEK van communautaire financiering uitgesloten omdat deze lidstaat artikel 15, lid 3, van verordening nr. 1765/92 en artikel 30 bis van verordening nr. 805/68 niet had nageleefd.

Het beroep

10 In het kader van het onderhavige beroep concludeert het Koninkrijk Zweden dat het het Hof behage:

— primair, de bestreden beschikking nietig te verklaren voorzover uitgaven van Zweden ten bedrage van 18 555 850 SEK aan communautaire financiering worden onttrokken;

— subsidiair, het aan communautaire financiering te onttrekken bedrag te verlagen tot 11 817 748 SEK;

— meer subsidiair, het aan communautaire financiering te onttrekken bedrag te verlagen tot 12 436 091 SEK;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

11 De Commissie concludeert tot verwerping van het beroep en tot verwijzing van verzoeker in de kosten.

De primaire vordering

12 De Zweedse regering voert twee middelen aan ter ondersteuning van haar primaire vordering. Het eerste is ontleend aan schending van artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70 en artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1663/95 en het tweede betreft de onjuiste toepassing van artikel 15, lid 3, van verordening nr. 1765/92 en artikel 30 bis van verordening nr. 805/68.

Het eerste middel

13 Met het eerste middel stelt de Zweedse regering dat de bestreden beschikking artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70 en artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1663/95 schendt, in zoverre de schriftelijke mededeling als bedoeld in artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1663/95, die op 24 oktober 2000 door de Zweedse autoriteiten is ontvangen, geen raming bevat van de uitgaven die aan communautaire financiering moeten worden onttrokken.

14 Er kan echter worden volstaan met de vaststelling dat, zoals de Zweedse regering zelf heeft erkend in antwoord op het door de Commissie in haar verweerschrift opgeworpen bezwaar, artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1663/95, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2245/1999, die op 30 oktober 1999 in werking is getreden en dus van toepassing was op het moment van de feiten, niet meer vereist dat de Commissie in haar mededeling aan de lidstaten een raming maakt van de uitgaven die moeten worden uitgesloten.

15 Het eerste middel moet bijgevolg ongegrond worden verklaard.

Het tweede middel

16 In het tweede middel voert de Zweedse regering aan dat de heffing van een vergoeding voor de afgifte van de plattegrond geen schending is van artikel 15, lid 3, van verordening nr. 1765/92 of van artikel 30 bis van verordening nr. 805/68, daar deze vergoeding niet kan worden beschouwd als een administratieve vergoeding voor de behandeling van de steunaanvragen.

17 Volgens artikel 15, lid 3, van verordening nr. 1765/92 en artikel 30 bis van verordening nr. 805/68, moeten de betrokken bedragen „volledig" aan de begunstigden worden uitbetaald.

18 Daaruit volgt dat deze verordeningen geen inhoudingen op de aan de landbouwers te betalen sommen toestaan.

19 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat artikel 15, lid 3, van verordening nr. 1765/92 en artikel 30 bis van verordening nr. 805/68 eraan in de weg staan dat de nationale autoriteiten bedragen inhouden op de verrichte betalingen of voor de behandeling van de aanvragen administratiekosten in rekening brengen, waardoor het bedrag van de steun wordt verlaagd (arrest van 22 oktober 1998, Kellinghusen en Ketelsen, C-36/97 en C-37/97, Jurispr. blz. I-6337, punt 21).

20 De Zweedse regering voert evenwel aan dat de geheven plattegrondvergoeding niet tot doel had om de administratiekosten van de betrokken autoriteiten te dekken. Anders dan in de zaken Kellinghusen en Ketelsen, reeds aangehaald, waren de

behandeling van de aanvraag en de toekenning van de steun niet afhankelijk van de betaling van deze vergoeding, daar deze laatste afzonderlijk werd gevorderd.

21 Dit argument kan niet worden aanvaard.

22 Zoals de advocaat-generaal terecht heeft opgemerkt in punt 17 van zijn conclusie, kan het verbod van inhoudingen, wil het doeltreffend zijn, niet op zuiver formele wijze worden uitgelegd als zouden alleen inhoudingen op de betalingen verboden zijn. Derhalve moet het verbod op elke inhouding noodzakelijkerwijs gelden voor alle lasten die rechtstreeks en onlosmakelijk verband houden met de uitkeringen.

23 De Zweedse regering heeft in haar brief aan de Commissie van 2 februari 1998 toegegeven dat zij diverse mogelijkheden tot financiering van de afgifte van de plattegronden in overweging had genomen en had gekozen voor de heffing van een vergoeding voor deze plattegronden.

24 Er zij bovendien aan herinnerd dat overeenkomstig de nationale regelgeving een steunaanvraag slechts kon worden ingediend indien een door de nationale autoriteiten afgegeven plattegrond bij het dossier was gevoegd.

25 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld, in de eerste plaats, dat er een rechtstreeks verband was tussen de door de landbouwers ingediende steunaanvragen en de heffing van de plattegrondvergoedingen en, in de tweede plaats, dat de heffing tot gevolg had dat het bedrag van de werkelijk door de begunstigden ontvangen steun werd verminderd.

26 De Zweedse regering merkt verder op dat de Commissie geen financiële correctie heeft toegepast voor het seizoen 1998, omdat zij erkende dat de landbouwers de plattegronden ook voor andere doeleinden hadden kunnen gebruiken. Deze omstandigheid had voor de Commissie een reden moeten vormen om bij de raming van de financiële correctie voor het seizoen 1999 rekening te houden met de komst van nieuwe aanvragers en met het feit dat de plattegronden elk jaar moesten worden bijgewerkt.

27 De Commissie antwoordt dat zowel de in 1998 als de in 1999 geheven plattegrondvergoedingen met de gemeenschapsregelgeving onverenigbare administratiekosten waren. Zij heeft echter erkend dat de in 1998 geheven vergoedingen daarnaast, zij het in betrekkelijk zwakke mate, konden worden beschouwd als de tegenprestatie voor een aan de landbouwers bewezen dienst, namelijk de terbeschikkingstelling van een plattegrond die nuttig kon zijn voor het beheer van het bedrijf. Deze redenering gaat niet op voor de in 1999 geheven plattegrondvergoedingen.

28 Het is vaste rechtspraak dat, wanneer de Commissie in een voorgaand begrotingsjaar geen correcties heeft toegepast, maar onregelmatigheden om billijkheidsredenen heeft geduld, dit de betrokken lidstaat niet het recht geeft om op grond van het rechtszekerheids- of het vertrouwensbeginsel te verlangen, dat de Commissie hetzelfde doet ten aanzien van onregelmatigheden in het volgende begrotingsjaar (zie arresten van 6 oktober 1993, Italië/Commissie, C-55/91, Jurispr. blz. I-4813, punt 67, en 6 december 2001, Griekenland/Commissie, C-373/99, Jurispr. blz. I-9619, punt 56).

29 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet het tweede middel worden afgewezen.

De subsidiaire vorderingen

30 De Zweedse regering voert twee middelen aan ter ondersteuning van haar eerste subsidiaire vordering. Die middelen zijn ontleend aan respectievelijk schending van artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70 en artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1663/95, en onjuiste toepassing van artikel 15, lid 3, van verordening nr. 1765/92 en artikel 30 bis van verordening nr. 805/68.

Het eerste middel

31 In het eerste middel stelt de Zweedse regering dat bij de vaststelling van de bestreden beschikking artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70 en artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1663/95 zijn geschonden, in zoverre de schriftelijke mededeling als bedoeld in artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1663/95 enkel betrekking heeft op de financiering van de steun voor akkerbouwgewassen.

32 Volgens de Zweedse regering is in deze mededeling immers nergens naar de plattegronden van voederarealen verwezen. Overeenkomstig artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1663/95 had de Commissie in dit document, dat de Zweedse autoriteiten op 24 oktober 2000 hebben ontvangen, duidelijk moeten aangeven op welke maatregelen haar optreden betrekking had.

33 Zoals de advocaat-generaal in punt 21 van zijn conclusie heeft opgemerkt, heeft de Zweedse regering de Commissie in de eerste plaats pas in een notitie van 18 mei 2001 desgevraagd gedetailleerde informatie verstrekt over de voor voederarealen uitgekeerde steun. Daarop heeft de Commissie overeenkomstig artikel 8, lid 1, van

verordening nr. 1663/95 een tweede formele mededeling gedaan aan de Zweedse regering. In de tweede plaats kan deze regering aan het feit dat de Commissie in de mededeling van 24 oktober 2000 slechts heeft verwezen naar de plattegronden voor akkerbouwgewassen, geen argumenten ontlenen om te stellen dat zij onmogelijk kon bepalen welke correctiemaatregelen moesten worden genomen. Zweden heeft immers zowel voor akkerbouwarealen als voor voederarealen de plattegrondvergoedingen per 1 juli 2000 ingetrokken.

34 Daaruit volgt dat het eerste middel moet worden afgewezen.

Het tweede middel

35 Met het tweede middel voert de Zweedse regering aan dat artikel 15, lid 3, van verordening nr. 1765/92 en artikel 30 bis van verordening nr. 805/68 geen rechtvaardiging zijn voor de beschikking waarbij de Commissie een bedrag gelijk aan de plattegrondvergoedingen voor arealen waarvoor ook milieu- of regiosteun is aangevraagd, van financiering heeft uitgesloten.

36 Volgens de Zweedse regering heeft de Commissie de plattegrondvergoedingen die zijn betaald door landbouwers die beide soorten steun hebben aangevraagd, aanvaard, maar heeft zij bij de berekening van het bedrag dat aan communautaire financiering moet worden onttrokken, geen rekening gehouden met de arealen waarvoor zowel steun voor akkerbouwgewassen of voor voederarealen als milieu- of regiosteun is aangevraagd.

37 Er zij aan herinnerd dat, zoals het Hof heeft geoordeeld in punt 19 van dit arrest, artikel 15, lid 3, van verordening nr. 1765/92 en artikel 30 bis van verordening nr. 805/68 eraan in de weg staan dat de nationale autoriteiten bedragen inhouden op de verrichte betalingen of voor de behandeling van de aanvragen administratiekosten in rekening brengen, waardoor het bedrag van de steun wordt verlaagd.

38 Dat bepaalde landbouwers voor dezelfde arealen zowel steun uit hoofde van verordening nr. 1765/92 of verordening nr. 805/68 als milieu- of regiosteun hebben aangevraagd, heeft geen invloed op het aan de lidstaten opgelegde verbod van inhoudingen op de bedragen die door de begunstigden zijn ontvangen in het kader van de steun voor akkerbouwgewassen of voor voederarealen.

39 De tweede overweging van de considerans van verordening nr. 1765/92 geeft immers uitdrukkelijk te kennen dat de compensatiebedragen tot doel hebben het inkomensverlies goed te maken dat het gevolg is van de verlaging van de regelingsprijzen in het kader van de nieuwe steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen. Bovendien volgt uit de derde overweging van de considerans van verordening nr. 2066/92, die artikel 30 bis heeft ingevoegd in verordening nr. 805/68, dat de beoogde premieregeling tot doel heeft de betrokken producenten in aanzienlijke mate te compenseren voor de gevolgen die zij ondervinden van de verlaging van de interventieprijs in de rundvleessector.

40 Vaststaat dat deze doelstellingen slechts kunnen worden bereikt als de compenserende steun volledig wordt uitgekeerd aan de landbouwers die door de verlaging van de prijzen worden getroffen (zie arrest Kellinghusen en Ketelsen, reeds aangehaald, punt 19).

41 De uitlegging van de Zweedse regering, die de lidstaten de mogelijkheid biedt om zich te onttrekken aan de verplichtingen die op hen rusten ingevolge artikel 15, lid 3, van verordening nr. 1765/92 en artikel 30 bis van verordening nr. 805/68, ontneemt deze artikelen hun nuttige werking en kan daarom de verwezenlijking van bovenvermelde doelstellingen in gevaar brengen.

42 Het middel inzake onjuiste toepassing van artikel 15, lid 3, van verordening nr. 1765/92 en artikel 30 bis van verordening nr. 805/68 moet dus worden afgewezen.

43 Meer subsidiair stelt de Zweedse regering dat, zo het Hof mocht beslissen dat de voederarealen moeten worden opgenomen in de berekening van het bedrag dat aan communautaire financiering moet worden onttrokken, de plattegrondvergoedingen voor arealen waarvoor ook milieu- en regiosteun is aangevraagd, dan niet in deze berekening zouden moeten worden opgenomen.

44 Ter ondersteuning van deze vordering herhaalt de Zweedse regering de in het kader van het tweede middel van haar eerste subsidiaire vordering aangevoerde argumenten. Om de in de punten 39 tot en met 41 van dit arrest aangegeven redenen, kunnen deze argumenten niet worden aanvaard.

45 Daar geen van de door het Koninkrijk Zweden aangevoerde middelen kan slagen, moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

46 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk Zweden in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Het Koninkrijk Zweden wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen