ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

17 december 2020*

„Hogere voorziening – Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo) – Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/2014 – Uitgaven die van financiering door de Europese Unie zijn uitgesloten – Door de Franse Republiek gedane uitgaven – Forfaitaire correctie van 100 % – Evenredigheid – Richtsnoeren van de Europese Commissie voor de berekening van financiële correcties in het kader van de procedure voor de financiële en de conformiteitsgoedkeuring van de rekeningen”

In zaak C-404/19 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 23 mei 2019,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door A.-L. Desjonquères, C. Mosser en D. Colas als gemachtigden,

rekwirante,

andere partij in de procedure:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door X. A. Lewis, A. Sauka en J. Aquilina als gemachtigden,

verweerster in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

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

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: V. Giacobbo, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 27 februari 2020,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 september 2020,

* Procestaal: Frans.

het navolgende

Arrest

1 Met haar hogere voorziening verzoekt de Franse Republiek om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 12 maart 2019, Frankrijk/Commissie (T-26/18, niet gepubliceerd, EU:T:2019:153; hierna: „bestreden arrest") houdende verwerping van het overeenkomstig artikel 263 VWEU door deze lidstaat ingestelde beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van uitvoeringsbesluit (EU) 2017/2014 van de Commissie van 8 november 2017 houdende onttrekking aan EU-financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten hebben verricht in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) of in het kader van het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB 2017, L 292, blz. 61; hierna: „litigieus besluit").

Toepasselijke bepalingen

Verordening (EG) nr. 1120/2009

2 Artikel 2 van verordening (EG) nr. 1120/2009 van de Commissie van 29 oktober 2009 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling waarin is voorzien bij titel III van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers (PB 2009, L 316, blz. 1), bevatte in punt c) de volgende definitie:

„‚blijvend grasland': grond met een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen die gedurende ten minste vijf jaar niet in de vruchtwisseling van het bedrijf werd opgenomen, met uitzondering van de overeenkomstig verordening (EEG) nr. 2078/92 van de Raad [van 30 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer (PB 1992, L 215, blz. 85)] braakgelegde oppervlakten, de overeenkomstig de artikelen 22, 23 en 24 van verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad [van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het EOGFL en tot wijziging en instelling van een aantal verordeningen (PB 1999, L 160, blz. 80)] braakgelegde oppervlakten en de overeenkomstig artikel 39 van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad [van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) (PB 2005, L 277, blz. 1)] braakgelegde oppervlakten; in dit verband wordt onder ‚grassen of andere kruidachtige voedergewassen' verstaan: alle kruidachtige planten die in de lidstaat traditioneel in natuurlijk grasland voorkomen of normaliter in zaadmengsels voor grasland worden opgenomen (ongeacht of het betrokken grasland al dan niet voor het weiden van dieren wordt gebruikt). De lidstaten kunnen de in bijlage I genoemde akkerbouwgewassen ertoe rekenen."

Verordening (EG) nr. 1122/2009

3 Deel II 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 2009, L 316, blz. 65) bevatte een titel III („Controles"), waartoe artikel 34 („[c]onstatering van de oppervlakten") van die verordening behoorde. Dit artikel bepaalde in de leden 2 en 4 ervan:

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

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

Wanneer de lidstaten vóór de inwerkingtreding van de onderhavige verordening de Commissie conform artikel 30, lid 2, derde alinea, van verordening (EG) nr. 796/2004 [van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij de verordening (EG) nr. 1782/2003 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 (PB 2004, L 141, blz. 18)] in kennis hebben gesteld van een breedte van meer dan 2 m, mag deze breedte onverminderd worden toegepast.

[…]

4. Onverminderd artikel 34, lid 2, van verordening (EG) nr. 73/2009 [van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1782/2003 (PB 2009, L 30, blz. 16)] wordt een perceel landbouwgrond met bomen voor de toepassing van de oppervlaktegebonden steunregelingen als een subsidiabele oppervlakte beschouwd mits het op dat perceel mogelijk is landbouwactiviteiten of, indien van toepassing, de voorgenomen productie op soortgelijke wijze te beoefenen als op percelen zonder bomen in dezelfde regio."

Verordening (EU) nr. 1306/2013

4 Titel IV („Financieel beheer van de fondsen") van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 549, met rectificatie in PB 2016, L 130,

blz. 6) bevat een hoofdstuk IV („Goedkeuring van de rekeningen"), waarvan afdeling II („Goedkeuring") artikel 52 („Conformiteitsgoedkeuring") van die verordening bevat. Dit artikel bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. De Commissie stelt uitvoeringshandelingen vast, waarin de aan financiering door de Unie te onttrekken bedragen worden vastgesteld, indien zij constateert dat de uitgaven die vallen binnen de reikwijdte van artikel 4, lid 1, en artikel 5 niet zijn gedaan in overeenstemming met het recht van de Unie en, voor het ELFPO, in overeenstemming met het toepasselijke recht van de Unie en nationale recht bedoeld in artikel 85 van verordening (EU) nr. 1303/2013 [van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 320)]. Die uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de in artikel 116, lid 2, bedoelde raadplegingsprocedure.

2. De Commissie bepaalt de aan financiering te onttrekken bedragen met name in het licht van de ernst van de geconstateerde niet-naleving. Zij houdt rekening met de aard van de inbreuk en met de financiële schade voor de Unie. Zij baseert haar besluit tot onttrekking op de identificering van ten onrechte uitgegeven bedragen; indien die met een afdoende inspanning niet kunnen worden geïdentificeerd, kan zij geëxtrapoleerde of forfaitaire correcties toepassen. Er worden uitsluitend forfaitaire correcties toegepast wanneer het, vanwege de aard van de zaak of omdat de lidstaat aan de Commissie niet de nodige informatie heeft verstrekt, niet met een afdoende inspanning mogelijk is de aan de Unie toegebrachte financiële schade nauwkeuriger te bepalen."

Gedelegeerde verordening (EU) nr. 907/2014

5 Hoofdstuk III („Goedkeuring van de rekeningen en andere controles") van gedelegeerde verordening (EU) nr. 907/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van verordening nr. 1306/2013 wat betreft de betaalorganen en andere instanties, het financieel beheer, de goedkeuring van de rekeningen, de zekerheden en het gebruik van de euro (PB 2014, L 255, blz. 18) bevat artikel 12 („Criteria en methodiek voor de toepassing van correcties in het kader van de conformiteitsgoedkeuring") van deze verordening. Dit artikel bepaalt in lid 7:

„De Commissie houdt bij de vaststelling van de hoogte van forfaitaire correcties specifiek rekening met de volgende verzwarende omstandigheden waarbij het risico voor de begroting van de Unie groter is:

[…]

c) de lidstaat blijkt een controlesysteem niet of op zeer gebrekkige wijze toe te passen en er zijn bewijzen voor wijdverbreide onregelmatigheden en nalatigheden bij de bestrijding van onregelmatige en frauduleuze praktijken, of

[…]"

Uitvoeringsverordening (EU) nr. 908/2014

6 Artikel 34, lid 2, van uitvoeringsverordening (EU) nr. 908/2014 van de Commissie van 6 augustus 2014 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad, wat betreft betaalorganen en andere instanties, financieel beheer, goedkeuring van de rekeningen, voorschriften inzake controles, zekerheden en transparantie (PB 2014, L 255, blz. 59) bepaalt:

„Indien de Commissie als gevolg van een onderzoek van mening is dat uitgaven niet overeenkomstig de Unievoorschriften zijn gedaan, deelt zij haar bevindingen aan de betrokken lidstaat mee en geeft zij daarbij aan welke correctiemaatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat die voorschriften in de toekomst worden nageleefd, en welk voorlopig niveau van financiële correctie zij in die fase van de procedure als conform haar bevindingen beschouwt. In deze mededeling wordt ook vermeld wanneer een bilaterale vergadering zal worden gehouden gedurende de periode van vijf maanden na afloop van de voor de lidstaat vastgestelde antwoordtermijn. In de mededeling wordt naar dit artikel verwezen.

De lidstaat antwoordt uiterlijk twee maanden na de mededeling te hebben ontvangen. De lidstaat wordt in de gelegenheid gesteld om in zijn antwoord met name:

a) ten genoegen van de Commissie aan te tonen dat de werkelijke omvang van de niet-naleving of van het risico voor het Fonds geringer is dan door de Commissie is aangegeven;

b) de Commissie in kennis te stellen van de correctiemaatregelen die hij heeft genomen om ervoor te zorgen dat de Unievoorschriften worden nageleefd, en van de feitelijke datum van tenuitvoerlegging van deze maatregelen.

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

Lidstaten die een bilaterale vergadering niet nodig achten, stellen de Commissie daarvan in kennis in de hierboven bedoelde mededeling."

Richtsnoeren van 2015

7 De mededeling van de Commissie van 8 juni 2015 met als opschrift „Richtsnoeren voor de berekening van financiële correcties in het kader van de procedure voor de financiële en de conformiteitsgoedkeuring van de rekeningen" [C(2015) 3675 final; hierna: „richtsnoeren van 2015"], bevat een hoofdstuk 3 („Forfaitaire financiële correcties voor tekortkomingen in beheers- en controlesystemen met betrekking tot de rechtmatigheid en de regelmatigheid van de uitgaven"). Dit hoofdstuk omvat de punten 3.1. tot en met 3.5. van de richtsnoeren van 2015. Punt 3.2. („Hoogte van de forfaitaire correctie") van deze richtsnoeren luidt als volgt:

„[…]

Overeenkomstig artikel 12, lid 7, van verordening [nr. 907/2014] houden de diensten van de Commissie ‚specifiek rekening met de volgende verzwarende omstandigheden waarbij het risico voor de begroting van de Unie groter is' en waarin het daarom gerechtvaardigd is een hoger forfaitair percentage toe te passen:

[…]

5. ‚De lidstaat blijkt een controlesysteem niet of op zeer gebrekkige wijze toe te passen en er bewijzen voor wijdverbreide onregelmatigheden en nalatigheden bij de bestrijding van onregelmatige of frauduleuze praktijken zijn', in welk geval een correctie van 25 % moet worden toegepast, aangezien dan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de Unie uitzonderlijk grote financiële schade zal lijden doordat ongestraft onregelmatige aanvragen kunnen worden ingediend.

   In passende gevallen kan de correctie op een nog hoger percentage worden vastgesteld, bijvoorbeeld wanneer uit de door de lidstaat verstrekte informatie blijkt dat de risicopopulatie (in hoge mate) beperkt blijft tot een bepaalde groep begunstigden. Het is zelfs mogelijk dat alle uitgaven worden geweigerd, namelijk wanneer de tekortkomingen zo ernstig zijn dat er sprake is van een volledige niet-naleving van de Unievoorschriften, waardoor alle betalingen onregelmatig zijn.

[…]"

Voorgeschiedenis van het geding

8 De voorgeschiedenis van het geding is door het Gerecht uiteengezet in de punten 1 tot en met 37 van het bestreden arrest en kan ten behoeve van het onderhavige arrest als volgt worden samengevat.

9 Van 24 tot en met 28 november 2014 heeft de Europese Commissie in Frankrijk een onderzoek verricht naar de sector van de voor 2013 en 2014 aangevraagde oppervlaktegebonden steun van de eerste pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB).

10 Bij brief van 25 februari 2015 heeft de Commissie de Franse Republiek overeenkomstig artikel 34, lid 2, van uitvoeringsverordening nr. 908/2014 in kennis gesteld van de resultaten van dat onderzoek en deze lidstaat verzocht haar aanvullende informatie te verstrekken.

11 Op 26 juni 2015 heeft de Franse Republiek de Commissie haar opmerkingen en de gevraagde aanvullende informatie met betrekking tot dat onderzoek toegezonden.

12 Op 3 juli 2015 heeft de Commissie de Franse autoriteiten uitgenodigd voor een bilaterale vergadering, die op 7 juli 2015 heeft plaatsgevonden.

13 Bij brieven van 22 september en 22 oktober 2015 heeft de Franse Republiek de Commissie aanvullende informatie verstrekt.

14 Van 30 november tot en met 4 december 2015 hebben de diensten van de Commissie in Frankrijk een aanvullend onderzoek uitgevoerd ter verificatie van de door de Franse autoriteiten voorgestelde becijfering van de financiële schade die het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) wegens een aantal onregelmatigheden had geleden.

15 Bij brieven van 15 december 2015, 23 december 2015 en 12 januari 2016 hebben die autoriteiten de Commissie aanvullende informatie verstrekt over de becijfering van die financiële schade.

16 In antwoord op een brief van de Commissie van 25 januari 2016 hebben deze autoriteiten de Commissie dienaangaande aanvullende informatie verstrekt bij brieven van 27 januari, 12 februari, 22 februari en 26 februari 2016.

17 Bij brief van 20 mei 2016, verzonden op grond van artikel 34, lid 3, derde alinea, van uitvoeringsverordening nr. 908/2014, heeft de Commissie de Franse autoriteiten formeel in kennis gesteld van haar voorstel om een bedrag van 117 439 017,55 EUR aan Uniefinanciering te onttrekken omdat het systeem van oppervlaktegebonden steun in Frankrijk tijdens de aanvraagjaren 2013 en 2014 niet in overeenstemming met de Unieregels was uitgevoerd (hierna: „formele mededeling van 20 mei 2016"). Dit correctievoorstel was gebaseerd op de vaststelling van verschillende tekortkomingen.

18 Een eerste tekortkoming was met name gebaseerd op gebreken in het door de Franse autoriteiten opgezette systeem voor de identificatie van de landbouwpercelen – geografisch informatiesysteem (LPIS – GIS), bekend als „Geografisch perceelsregister" (GPR).

19 Een tweede tekortkoming betrof problemen met de definitie van de voor steun in aanmerking komende oppervlakten doordat de Franse autoriteiten een onjuiste uitlegging van artikel 34 van verordening (EG) nr. 1122/2009 zijn blijven hanteren. Die uitlegging had de Franse autoriteiten ertoe gebracht om oppervlakten die volgens de Unieregeling inzake „goede landbouw- en milieuconditie" niet voor steun in aanmerking kwamen, niet altijd uit te sluiten.

20 De Franse autoriteiten werd met name verweten dat zij diervoedingsarme of niet voor dieren toegankelijke bosarealen als landschapselementen – aangeduid als begraasbare heide – en dus als subsidiabel hadden beschouwd, terwijl deze gebieden niet voldeden aan de voorwaarden van de Franse regelgeving en die van de Unie, aangezien zij niet binnen de werkingssfeer van artikel 34, lid 3, van verordening nr. 1122/2009 en evenmin onder het begrip „blijvend grasland" in artikel 2, onder c), van verordening nr. 1120/2009 vielen.

21 Een derde tekortkoming betrof de niet-conformiteit van de methode die de Franse autoriteiten hadden gebruikt om de betalingen en de sancties voor de aanvraagjaren 2013 en 2014 te berekenen, alsook het feit dat de uitgaven niet zijn teruggevorderd met terugwerkende kracht.

22 Een vierde tekortkoming had betrekking op bepaalde problemen in verband met de twee departementen van de collectivité territoriale de Corse (Territoriale Autoriteiten van Corsica, Frankrijk; hierna: „CTC"), namelijk het departement Haute-Corse en het departement Corse-du-Sud. Volgens de Commissie hadden de eerste drie hierboven genoemde geconstateerde tekortkomingen betrekking op elk van deze twee departementen. Wat het departement Haute-Corse betreft, heeft de Commissie erop gewezen dat de correcties die in de vorige onderzoeken op dit departement waren toegepast, bij gebreke van wijzigingen in de tot dusver gevolgde benadering die een reëel effect ter plaatse zouden kunnen hebben gehad, dienden te blijven gelden voor de aanvraagjaren 2013 en 2014. Zij heeft ook vastgesteld dat de forfaitaire correctie van 100 % voor het departement Haute-Corse van toepassing bleef.

23 Overeenkomstig de in de richtsnoeren van 2015 uiteengezette methode heeft de Commissie in de formele mededeling van 20 mei 2016 dan ook voorgesteld om financiële correcties toe te passen die in vier groepen waren verdeeld. Een van deze groepen bestond uit forfaitaire correcties van

100 % met betrekking tot de rechtstreekse oppervlaktegebonden steun die in het kader van de eerste pijler in de CTC over de aanvraagjaren 2013 en 2014 is verleend, welke correcties met name waren toegepast wegens geconstateerde tekortkomingen in het controlesysteem voor oppervlaktegebonden steun, in het bijzonder doordat gebieden die niet voor deze steun in aanmerking kwamen niet steeds waren uitgesloten, en omdat die tekortkomingen al waren vastgesteld in het kader van de conformiteitsprocedure voor de aanvraagjaren 2008 tot en met 2012, en de Franse autoriteiten de ter zake gevolgde benadering desondanks niet hadden gewijzigd.

24 Bij brief van 22 juni 2016 hebben de Franse autoriteiten de zaak aan het bemiddelingsorgaan voorgelegd in verband met de financiële correctie die de Commissie voor het departement Haute-Corse had vastgesteld. Zij hebben in wezen betoogd dat het argument van de Commissie ter rechtvaardiging van de afwijzing van de in dit verband door hen voorgestelde becijfering in het licht van de regelgeving van de Unie niet volstond en dat het voorstel voor een forfaitaire correctie van 100 % voor dit departement niet in overeenstemming was met de in die regelgeving voorziene procedures voor de berekening van de schade.

25 Op 19 december 2016 heeft het bemiddelingsorgaan zijn advies uitgebracht. Het heeft in wezen vastgesteld dat bemiddeling in dat stadium niet mogelijk was en geoordeeld dat een forfaitaire correctie van 100 % waarschijnlijk onevenredig zou zijn aan het reële risico voor het ELGF. Daarom heeft het orgaan de diensten van de Commissie verzocht een lagere correctie te overwegen.

26 Op 21 februari 2017 heeft de Commissie haar definitieve standpunt ingenomen en heeft zij haar standpunt zoals uiteengezet in de formele mededeling van 20 mei 2016 gehandhaafd. Volgens deze instelling was een forfaitaire correctie van 100 % gerechtvaardigd omdat uit de beschikbare informatie bleek dat de tekortkomingen in het toezicht op de steun in het departement Haute-Corse zo ernstig waren dat zij volledig in strijd waren met de Unieregels en een zeer groot risico voor het ELGF meebrachten.

27 Op 8 november 2017 heeft de Commissie het litigieuze besluit vastgesteld, waarbij zij met name aan de Franse Republiek, onder het opschrift „Ernstige tekortkomingen in het controlesysteem Corsica”, een financiële correctie van 28 973 945,46 EUR heeft opgelegd voor de uitgaven in verband met de rechtstreekse oppervlaktegebonden steun die in het kader van de eerste pijler aan de CTC over de aanvraagjaren 2013 en 2014 was toegekend, op grond dat er ernstige tekortkomingen in het controlesysteem voor deze steun waren geconstateerd.

28 In het bij het litigieuze besluit gevoegde samenvattende verslag heeft de Commissie de oplegging van de correctie gerechtvaardigd op dezelfde gronden als die welke zij in haar formele mededeling van 20 mei 2016 had uiteengezet.

Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

29 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 19 januari 2018, heeft de Franse Republiek beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van het litigieuze besluit ingesteld, waarbij zij in wezen vijf middelen aanvoerde.

30 Het derde en het vierde middel betroffen het onderdeel van het litigieuze besluit waarin de Commissie de Franse Republiek, onder het opschrift „Ernstige tekortkomingen in het controlesysteem Corsica", forfaitaire correcties van 100 % had opgelegd voor het departement Haute-Corse wat betreft de aanvraagjaren 2013 en 2014 (hierna: „betrokken forfaitaire correcties"). Het derde middel was ontleend aan schending van het evenredigheidsbeginsel en het vierde middel betrof schending van artikel 34, lid 2, van uitvoeringsverordening nr. 908/2014 en van de motiveringsplicht.

31 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat alle middelen die deze lidstaat tot staving van zijn beroep had aangevoerd, moesten worden afgewezen en heeft het derhalve het beroep in zijn geheel verworpen.

Conclusies van partijen voor het Hof

32 De Franse Republiek verzoekt het Hof:

– het bestreden arrest gedeeltelijk te vernietigen;

– de zaak zelf af te doen en het litigieuze besluit nietig te verklaren voor zover daarbij forfaitaire correcties van 100 % zijn opgelegd wegens tekortkomingen in het controlesysteem voor oppervlaktegebonden steun in Haute-Corse;

– de Commissie te verwijzen in de kosten.

33 De Commissie verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen en de Franse Republiek te verwijzen in de kosten.

Hogere voorziening

Argumenten van partijen

34 Tot staving van haar hogere voorziening voert de Franse Republiek één enkel middel aan, namelijk dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie haar voor de over aanvraagjaren 2013 en 2014 in Haute-Corse betaalde rechtstreekse oppervlaktegebonden steun forfaitaire correcties van 100 % mocht opleggen omdat het controlesysteem voor oppervlaktegebonden steun in dit departement tekortkomingen vertoonde.

35 Volgens de Franse Republiek volgt uit punt 3.2. van de richtsnoeren van 2015 dat de toepassing van een correctiepercentage van meer dan 25 %, namelijk 100 %, gerechtvaardigd is wanneer de tekortkomingen in het controlesysteem zo ernstig zijn dat er sprake is van een volledige niet-naleving van de Unievoorschriften, waardoor alle betalingen onregelmatig zijn.

36 Alleen wanneer aan verschillende criteria is voldaan, mag de Commissie een correctiepercentage van meer dan 25 % vaststellen. Om de toepassing van een correctiepercentage van 100 % wegens ernstige tekortkomingen in het controlesysteem te rechtvaardigen, moet deze instelling dan ook aantonen dat dit systeem volledig vreemd is aan de relevante Unieregels, dat het geen rekening

houdt met de materiële elementen van de betrokken steunregeling en de doelstellingen ervan, en dat het naar zijn aard niet toelaat om praktijken van de betrokken marktdeelnemers op te sporen waarmee die materiële elementen worden omzeild of gemanipuleerd.

37 In punt 118 van het bestreden arrest heeft het Gerecht echter blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van punt 3.2 van de richtsnoeren van 2015, door te oordelen dat het niet zozeer de tekortkomingen bij de toepassing van bepaalde essentiële controles zijn, als wel de niet-inachtneming van de materiële elementen van de betrokken steunregeling en van de doelstellingen ervan die de toepassing van een forfaitaire correctie van 100 % rechtvaardigen, en dat wanneer niet is voldaan aan de materiële voorwaarde of voorwaarden voor steunverlening, alle uitgaven uitgesloten zijn.

38 Als gevolg van die onjuiste uitlegging heeft het Gerecht in de punten 134 tot en met 136 van het bestreden arrest blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Na in punt 134 van dat arrest te hebben geoordeeld dat een forfaitaire correctie van 100 % gerechtvaardigd was – niet omdat er sprake was van steunbetaling zonder rechtsgrondslag in het Unierecht of met directe schending van de regels van Unierecht, maar omdat het controlesysteem voldoende ernstige tekortkomingen vertoonde – heeft het Gerecht namelijk in de punten 135 en 136 van dat arrest ten onrechte geoordeeld dat de niet-inachtneming van de materiële voorwaarden van de betrokken steunregeling rechtvaardigde dat álle uitgaven werden uitgesloten.

39 Hieruit volgt dat het Gerecht de volledige niet-naleving van alle materiële voorwaarden voor de toekenning van de steun – hetgeen rechtvaardigt dat alle uitgaven worden uitgesloten – heeft verward met, en, wat de mogelijke gevolgen betreft, heeft gelijkgesteld met, het enkele feit dat het controlesysteem geen rekening houdt met een materieel element, terwijl een dergelijke tekortkoming slechts één van de drie criteria vormt die een forfaitaire correctie van 100 % wegens een ernstige tekortkoming in het controlesysteem, kunnen rechtvaardigen.

40 Volgens de Franse Republiek volstaat het feit dat het controlesysteem in strijd is met een materiële voorwaarde van de regeling inzake oppervlaktegebonden steun, op zich niet om de toepassing van een forfaitaire correctie van 100 % te rechtvaardigen.

41 Ten slotte stelt de Franse Republiek dat indien de richtsnoeren van 2015 correct waren toegepast het Gerecht de toepassing van een forfaitaire correctie van 100 % had moeten afwijzen, omdat niet is voldaan aan de criteria die de toepassing van een dergelijk percentage rechtvaardigen.

42 De Commissie betwist de argumenten van de Franse Republiek en concludeert tot ongegrondverklaring van het middel.

43 De Commissie betoogt in wezen dat het Gerecht punt 3.2. van de richtsnoeren van 2015 juist heeft uitgelegd en toegepast om de betrokken forfaitaire correcties op te leggen.

44 Deze instelling betwist de op de punten 118 en 134 tot en met 136 van het bestreden arrest betrekking hebbende stelling van de Franse Republiek dat de toepassing van een forfaitaire correctie van 100 % uitsluitend is gebaseerd op een duidelijk disfunctioneren van het controlesysteem. Integendeel, de toepassing van dit percentage is niet alleen gerechtvaardigd omdat het controlesysteem duidelijk disfunctioneert, maar ook omdat er sprake is van onregelmatigheden die een van de materiële voorwaarden van de regeling inzake oppervlaktegebonden steun aantasten en die door de Franse Republiek niet zijn betwist.

45 Verder stelt de Commissie dat het Gerecht punt 3.2. van de richtsnoeren van 2015 juist heeft toegepast om de oplegging van de betrokken forfaitaire correcties te rechtvaardigen. Uit de punten 130 en 131 van het bestreden arrest volgt met name dat het Gerecht heeft vastgesteld dat de tekortkomingen of de fraude stelselmatig waren, aangezien het in die punten heeft opgemerkt dat de fout bij de definitie van de in aanmerking komende oppervlakten gevolgen had voor het geïntegreerde beheers- en controlesysteem (GBCS) en landbouwers door die fout in veel gevallen niet-subsidiabele grond konden declareren.

46 Daarnaast is het controlesysteem voor oppervlaktegebonden steun dermate gebrekkig dat het geen rekening houdt met de materiële elementen. Het Gerecht heeft namelijk herhaaldelijk vastgesteld dat de definitie van de subsidiabele oppervlakten in het departement Haute-Corse in strijd was met een wezenlijke materiële voorwaarde van de regeling inzake oppervlaktegebonden steun, namelijk de nauwkeurige bepaling van de oppervlakten.

Beoordeling door het Hof

47 Met haar enige middel stelt de Franse Republiek in wezen dat het Gerecht in punt 118 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van punt 3.2. van de richtsnoeren van 2015 en dat het dit punt van de richtsnoeren bijgevolg onjuist heeft toegepast bij het onderzoek van de vraag, in de punten 134 tot en met 136 van het bestreden arrest, of de betrokken forfaitaire correcties evenredig zijn.

48 Gelet op de argumenten die de partijen ter zake hebben aangevoerd, dient in eerste instantie de rechtsgrondslag van de financiële correcties te worden verduidelijkt alsook de voorwaarden voor de toepassing ervan en de rechterlijke toetsing van deze correcties door het Gerecht. Vervolgens moet worden onderzocht of het Gerecht in de punten 134 tot en met 136 van het bestreden arrest op goede gronden heeft geoordeeld dat de Commissie de uitsluiting van alle uitgaven voor oppervlaktegebonden steun in het departement Haute-Corse op de juiste wijze had gerechtvaardigd met de loutere vaststelling dat de materiële voorwaarden van de betrokken steunregeling niet in acht waren genomen.

49 Overeenkomstig artikel 52, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 stelt de Commissie een besluit vast waarin de aan financiering door de Unie te onttrekken bedragen worden vastgesteld, indien deze instelling constateert dat uitgaven niet zijn gedaan in overeenstemming met het recht van de Unie. Luidens lid 2 van dit artikel bepaalt de Commissie de aan financiering te onttrekken bedragen met name in het licht van de ernst van de geconstateerde niet-naleving. Daarbij houdt zij rekening met de aard van de inbreuk en met de financiële schade voor de Unie. Bovendien baseert de Commissie haar besluit tot onttrekking op de identificering van ten onrechte uitgegeven bedragen; indien die met een afdoende inspanning niet kunnen worden geïdentificeerd, kan zij met name forfaitaire correcties toepassen. Er worden uitsluitend forfaitaire correcties toegepast wanneer het, vanwege de aard van de zaak of omdat de lidstaat aan de Commissie niet de nodige informatie heeft verstrekt, niet met een afdoende inspanning mogelijk is de aan de Unie toegebrachte financiële schade nauwkeuriger te bepalen.

50 Er wordt dus een onderscheid gemaakt tussen gerichte correcties van ten onrechte door de lidstaten uitgegeven bedragen enerzijds en forfaitaire correcties anderzijds. Bijgevolg moet er, zelfs wanneer de Commissie besluit om zoals in casu alle betaalde steun aan financiering door de Unie te onttrekken, een onderscheid worden gemaakt, zoals ook de advocaat-generaal in punt 34 van zijn conclusie heeft opgemerkt, tussen enerzijds de situatie waarin de lidstaat deze steun heeft toegekend zonder enige rechtsgrondslag daarvoor in het Unierecht – de oplegging van een

gerichte correctie van 100 % is dan gerechtvaardigd – en anderzijds de situatie waarin, hoewel er een rechtsgrondslag bestaat, het controlesysteem zo ernstig tekortschiet dat alle betalingen onregelmatig zijn, waarvoor de Commissie een forfaitaire correctie van 100 % zou opleggen.

51 In de eerste plaats volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat het ELGF alleen interventies financiert die in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten worden verricht volgens de Unieregels. Derhalve worden enkel de bedragen die zijn betaald overeenkomstig de in het kader van die gemeenschappelijke ordening vastgestelde regels, ten laste van het ELGF gebracht. Alle overige betaalde bedragen, met name de bedragen waarvan de nationale autoriteiten ten onrechte hebben aangenomen dat zij deze in het raam van deze gemeenschappelijke ordening mochten betalen, komen dus ten laste van de lidstaten (zie in die zin arrest van 18 april 2002, België/Commissie, C-332/00, EU:C:2002:235, punten 35 en 44).

52 In de situatie waarin alle steun is toegekend zonder rechtsgrondslag daarvoor in het Unierecht, wordt die steun dus uitgesloten van financiering door de Unie, los van de vaststelling van onregelmatigheden of nalatigheid van de nationale autoriteiten (zie in die zin arrest van 18 april 2002, België/Commissie, C-332/00, EU:C:2002:235, punt 36).

53 In een dergelijke situatie moet de Commissie, die niet over een beoordelingsmarge beschikt om een uitgave al dan niet uit te sluiten van de financiering door de Unie (zie in die zin arrest van 18 april 2002, België/Commissie, C-332/00, EU:C:2002:235, punten 36 en 45), vaststellen dat de uitgesloten uitgaven daadwerkelijk zijn betaald zonder enige rechtsgrondslag.

54 In geval van een beroep tot nietigverklaring van een besluit waarbij een gerichte correctie wordt opgelegd, moet het Gerecht, zoals de advocaat-generaal in wezen in punt 44 van zijn conclusie heeft opgemerkt, gelet op de voor hem aangevoerde middelen, nagaan of de Commissie heeft aangetoond dat de door de betrokken lidstaat betaalde steun die van Uniefinanciering is uitgesloten, daadwerkelijk in strijd is met de materiële voorwaarden van de betrokken steunregeling, zodat die steun in zijn geheel buiten deze regeling is toegekend.

55 Ten tweede kan de Commissie de uitsluiting van alle betaalde steun rechtvaardigen als een forfaitaire correctie van 100 % omdat het controlesysteem in de betrokken lidstaat ernstige tekortkomingen vertoont.

56 Zoals blijkt uit punt 49 van het onderhavige arrest, kunnen forfaitaire correcties uitsluitend worden opgelegd wanneer het, vanwege de aard van de zaak of omdat de lidstaat aan de Commissie niet de nodige informatie heeft verstrekt, niet met een afdoende inspanning mogelijk is de aan de Unie toegebrachte financiële schade nauwkeuriger te bepalen.

57 In dit verband volgt uit artikel 12, lid 7, onder c), van verordening nr. 907/2014 dat de Commissie bij de vaststelling van de hoogte van forfaitaire correcties specifiek rekening houdt met verzwarende omstandigheden waarbij het risico voor de begroting van de Unie groter is, zoals, zoals wanneer blijkt dat de lidstaat een controlesysteem niet of op zeer gebrekkige wijze toepast en er bewijzen zijn voor wijdverbreide onregelmatigheden en nalatigheden bij de bestrijding van onregelmatige of frauduleuze praktijken.

58 Overeenkomstig punt 3.2. van de richtsnoeren van 2015 past de Commissie in dergelijke omstandigheden in beginsel een forfaitaire correctie van 25 % toe. De Commissie kan niettemin een nog hoger correctiepercentage vaststellen. Zo is een forfaitaire correctie van 100 %

gerechtvaardigd wanneer de tekortkomingen in het controlesysteem zo ernstig zijn dat er sprake is van een volledige niet-naleving van de Unievoorschriften, waardoor alle betalingen onregelmatig zijn.

59 Bijgevolg is de toepassing van een forfaitaire correctie van 100 % een uiterste maatregel wanneer de financiële schade voor de Unie weliswaar niet nauwkeurig kan worden vastgesteld, maar er kan worden aangenomen dat alle betalingen onregelmatig zijn gelet op de bijzondere ernst van de tekortkomingen in het controlesysteem. De toepassing van een dergelijke forfaitaire correctie moet dan ook aan strikte voorwaarden worden onderworpen.

60 Gelet op wat voorafgaat en in het licht van de overwegingen van de advocaat-generaal in de punten 52 tot en met 58 van zijn conclusie, kan er slechts een forfaitaire correctie van 100 % worden toegepast indien de tekortkomingen in het controlesysteem zo ernstig zijn dat er sprake is van een volledige niet-naleving van de Unievoorschriften, waardoor alle betalingen onregelmatig zijn, hetgeen veronderstelt dat dit controlesysteem ten eerste volledig vreemd is aan de relevante Unieregels, ten tweede geen rekening houdt met de materiële elementen van de betrokken steunregeling en de doelstellingen ervan, en ten derde naar zijn aard niet toelaat om praktijken van de betrokken marktdeelnemers op te sporen waarmee die materiële elementen worden omzeild of gemanipuleerd. Het is aan de Commissie om aan te tonen dat aan deze drie voorwaarden is voldaan.

61 Zoals de advocaat-generaal in punt 45 van zijn conclusie heeft vermeld, moet het Gerecht, in geval van een beroep tot nietigverklaring van een besluit waarbij een dergelijke forfaitaire correctie wordt opgelegd, gelet op de voor hem aangevoerde middelen, de juistheid van de beoordeling van de Commissie om een bepaald forfaitair correctiepercentage toe te passen, toetsen aan het risico op reëel verlies voor de Uniebegroting en met name aan de drie criteria van het vorige punt.

62 In casu moet worden opgemerkt dat de Commissie, zoals blijkt uit punt 36 van het bestreden arrest en uit het bij het litigieuze besluit gevoegde samenvattende verslag, de betrokken forfaitaire correcties heeft opgelegd omdat er een risico voor het ELGF bestond als gevolg van ernstige tekortkomingen in het controlesysteem in het departement Haute-Corse voor de aanvraagjaren 2013 en 2014.

63 Hieruit volgt dat het Gerecht bij zijn onderzoek naar de evenredigheid van de betrokken forfaitaire correcties in casu moest nagaan of de Commissie had aangetoond dat was voldaan aan de drie in punt 60 van dit arrest bedoelde cumulatieve criteria die de oplegging van een forfaitaire correctie van 100 % rechtvaardigen.

64 In het bestreden arrest verwijst het Gerecht naar deze criteria in punt 117, alvorens in punt 118 tot het oordeel te komen dat het niet zozeer de tekortkomingen bij de toepassing van de essentiële controles zijn, als wel de niet-inachtneming van de materiële elementen van de betrokken steunregeling en van de doelstellingen ervan die de toepassing van een forfaitaire correctie van 100 % rechtvaardigen, en dat het feit dat de materiële voorwaarden voor steunverlening niet zijn vervuld, volstaat om de uitsluiting van alle uitgaven te rechtvaardigen.

65 Daarmee heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de rechtvaardiging voor een forfaitaire correctie van 100 % gelijk te stellen met de rechtvaardiging voor een financiële correctie ten aanzien van alle steun die zonder enige rechtsgrondslag is toegekend.

66 Het Gerecht heeft ook blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de toetsing van de evenredigheid van de betrokken forfaitaire correctie.

67 Zo heeft het Gerecht in de punten 130 tot en met 133 van het bestreden arrest gewezen op de onregelmatigheden die de Commissie had vastgesteld met betrekking tot het in het departement Haute-Corse toegepaste GBCS, en geoordeeld dat deze onregelmatigheden het bewijs waren van een voldoende ernstige tekortkoming in het controlesysteem, waarna het in de punten 134 tot en met 136 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat de betrokken forfaitaire correcties konden worden gerechtvaardigd op grond van de overweging dat niet was voldaan aan de materiële voorwaarden van de regeling inzake oppervlaktegebonden steun. Het Gerecht heeft echter niet onderzocht of de Commissie wel had aangetoond dat aan de drie cumulatieve criteria van punt 60 van dit arrest was voldaan.

68 Meer in het bijzonder diende de Commissie bij het onderzoek van het eerste criterium na te gaan of het in het departement Haute-Corse toegepaste controlesysteem volledig vreemd was aan de voorwaarden waaraan arealen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor oppervlaktegebonden steun. Het Gerecht heeft zich in de punten 130 tot en met 133 van het bestreden arrest echter enkel gebaseerd op een onjuiste uitlegging van het begrip „blijvend grasland” in de zin van artikel 2, onder c), van verordening nr. 1120/2009 – die de Franse autoriteiten zijn blijven gebruiken – en op de inaanmerkingneming van de landschapselementen, om tot het oordeel te komen dat dit systeem niet noodzakelijkerwijs geschikt was om de Franse autoriteiten in staat te stellen fouten bij de bepaling van de landbouwarealen op te sporen. Zodoende heeft het Gerecht niet aangetoond dat het in Haute-Corse toegepaste controlesysteem volledig vreemd was aan de voorwaarden waaraan arealen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor oppervlaktegebonden steun.

69 Voor het onderzoek van het tweede criterium moest het Gerecht nagaan of de Commissie tenminste één tekortkoming in het in Haute-Corse toegepaste controlesysteem aan het licht had gebracht waardoor alle betalingen onregelmatig konden worden. In dit verband kan de beoordeling in punt 134 van het bestreden arrest dat op basis van het in Haute-Corse toegepaste GBCS nagenoeg stelselmatig niet-subsidiabele arealen in aanmerking zijn genomen, niet volstaan om te oordelen dat alle betalingen onregelmatig konden zijn.

70 Zoals de advocaat-generaal in punt 77 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is het feit dat een controlesysteem de materiële voorwaarden van een steunregeling niet naleeft, op zichzelf niet voldoende rechtvaardiging om een forfaitaire correctie van 100 % toe te passen, aangezien deze niet-naleving als dusdanig niet alle betalingen onregelmatig kan maken.

71 Voor het derde criterium moest het Gerecht nog nagaan of er bewijselementen waren die aantoonden dat het in Haute-Corse toegepaste controlesysteem blijk gaf van wijdverbreide nalatigheden vanwege de toezichthoudende autoriteiten bij de bestrijding van onregelmatige of frauduleuze praktijken.

72 Het Gerecht kon derhalve – zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting – niet oordelen dat de Commissie gerechtigd was een forfaitaire correctie van 100 % toe te passen omdat de tekortkomingen in het GBCS geen rekening hielden met de materiële voorwaarden van de betrokken steunregeling en bijgevolg zo ernstig waren dat er sprake is van een volledige niet-naleving van de Unievoorschriften, waardoor alle betalingen onregelmatig waren.

73 Het enige middel in hogere voorziening moet dan ook worden aanvaard en het bestreden arrest moet worden vernietigd voor zover het Gerecht het beroep van de Franse Republiek tegen het litigieuze besluit heeft verworpen voor zover daarbij aan deze lidstaat forfaitaire correcties van 100 % zijn opgelegd wegens tekortkomingen in het controlesysteem voor oppervlaktegebonden steun in het departement Haute-Corse over de aanvraagjaren 2013 en 2014.

Beroep bij het Gerecht

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

75 In casu is het Hof van oordeel dat het over alle gegevens beschikt om zelf uitspraak te doen over het beroep dat de Franse Republiek tegen het litigieuze besluit heeft ingesteld, voor zover bij dit besluit, onder het opschrift „Ernstige tekortkomingen in het controlesysteem Corsica", ten aanzien van die lidstaat forfaitaire correcties van 100 % worden toegepast in verband met de rechtstreekse oppervlaktegebonden steun in Haute-Corse over de aanvraagjaren 2013 en 2014 wegens tekortkomingen in het controlesysteem voor oppervlaktegebonden steun in Haute-Corse.

76 Met haar derde middel voor het Gerecht heeft de Franse Republiek in wezen betoogd dat het onevenredig is om forfaitaire correcties van 100 % toe te passen op alle oppervlaktegebonden steun die in het kader van de eerste pijler in het departement Haute-Corse is toegekend. Zij is met name van mening dat de in de richtsnoeren van 2015 gestelde voorwaarden voor de toepassing van een forfaitaire correctie van 100 % in casu niet zijn vervuld.

77 De Commissie betwist deze argumenten en concludeert tot afwijzing van dit middel. Zij benadrukt dat de fouten die waren aangetroffen tijdens de onderzoeken die voorafgingen aan het onderzoek dat tot de vaststelling van het litigieuze besluit heeft geleid, ook na 2014 zijn blijven bestaan, zodat een forfaitaire correctie van 100 % nog altijd het meest passend was omdat de Franse Republiek niet had aangetoond dat er wijzigingen hadden plaatsgevonden. Bovendien heeft de Commissie vastgesteld dat er sprake was van ernstige tekortkomingen en dat de essentiële voorwaarden voor de toekenning van rechtstreekse oppervlaktesteun nog steeds niet werden nageleefd doordat de weinig productieve voederarealen onnauwkeurig waren gedefinieerd, waardoor de landbouwers niet-subsidiabele arealen konden declareren, met als gevolg dat deze arealen niet waren uitgesloten. Dergelijke tekortkomingen rechtvaardigen de toepassing van een forfaitaire correctie van 100 %.

78 Zoals blijkt uit punt 60 van dit arrest, moet er overeenkomstig punt 3.2. van de richtsnoeren van 2015 een forfaitaire correctie van 100 % worden toegepast wegens de geconstateerde tekortkomingen in het controlesysteem voor oppervlaktegebonden steun, indien een bestaand controlesysteem volledig vreemd is aan de relevante Unieregels, het geen rekening houdt met de materiële elementen van de betrokken steunregeling en de doelstellingen ervan, en het naar zijn aard zelfs niet toelaat om praktijken van de betrokken marktdeelnemers op te sporen waarmee die materiële elementen worden omzeild of gemanipuleerd.

79 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat de Commissie in het bij het litigieuze besluit gevoegde samenvattende verslag de toepassing van een forfaitaire correctie van 100 % heeft gerechtvaardigd aan de hand van de unieke situatie van het departement Haute-Corse, nadat zij in dat verslag belangrijke tekortkomingen had geconstateerd in het systeem voor het beheer en

de controle van oppervlaktegebonden steun in dat departement, welke tekortkomingen verband hielden met de definitie van de subsidiabele oppervlakten. De Commissie gaf aan dat deze tekortkomingen al waren vastgesteld voor de aanvraagjaren 2008 tot en met 2012 en dat, daar de Franse autoriteiten de gevolgde aanpak niet hadden gewijzigd, ook voor de aanvraagjaren 2013 en 2014 een forfaitaire correctie van 100 % moest worden toegepast.

80 Uit de overwegingen in de punten 58 tot en met 71 van dit arrest volgt evenwel dat de toepassing van een forfaitaire correctie van 100 % veronderstelt dat de Commissie aantoont dat een dergelijke correctie gerechtvaardigd is omdat is voldaan aan de drie cumulatieve voorwaarden van punt 60 van dit arrest, zodat alle aanvragen kunnen worden beschouwd als onregelmatig. Bijgevolg was deze instelling niet gerechtigd om de Franse Republiek de betrokken forfaitaire correcties op te leggen enkel en alleen omdat er sprake was van tekortkomingen in het systeem voor het beheer en de controle van oppervlaktegebonden steun in het departement Haute-Corse, die verband hielden met de definitie van de subsidiabele oppervlakten.

81 Hieruit volgt dat het derde middel van het beroep van de Franse Republiek, namelijk schending van het evenredigheidsbeginsel door de Commissie bij de toepassing van de betrokken forfaitaire correcties, moet worden aanvaard en het litigieuze besluit derhalve moet worden nietig verklaard voor zover daarbij, onder het opschrift „Ernstige tekortkomingen in het controlesysteem Corsica”, ten aanzien van deze lidstaat die forfaitaire correcties zijn toegepast.

Kosten

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

83 Volgens artikel 138, lid 1, van dat Reglement, dat ingevolge artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Artikel 138, lid 3, van dat Reglement bepaalt evenwel dat het Hof de kosten kan verdelen of kan beslissen dat elke partij haar eigen kosten draagt, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld.

84 Aangezien de Franse Republiek in de onderhavige hogere voorziening in het gelijk is gesteld en deze lidstaat heeft verzocht de Commissie te verwijzen in de kosten, dient de Commissie te worden verwezen in haar eigen kosten en in die van de Franse Republiek in verband met de hogere voorziening.

85 Aangezien de Franse Republiek in het gelijk is gesteld op een vordering in eerste aanleg maar in het ongelijk is gesteld op de andere drie, is het, gelet op de omstandigheden van de zaak, billijk te besluiten dat de Franse Republiek wordt verwezen in drie vierde van haar eigen kosten in eerste aanleg en drie vierde van de kosten van de Commissie in eerste aanleg, en dat de Commissie wordt verwezen in een vierde van haar eigen kosten in eerste aanleg en een vierde van de kosten van de Franse Republiek.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart:

1) **Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 12 maart 2019, Frankrijk/Commissie (T-26/18, niet gepubliceerd, EU:T:2019:153), wordt vernietigd voor zover het Gerecht daarbij, ten eerste, het beroep van de Franse Republiek tegen uitvoeringsbesluit (EU) 2017/2014 van de Commissie van 8 november 2017 houdende onttrekking aan EU-financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten hebben verricht in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) of in het kader van het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) heeft verworpen, voor zover de Commissie daarbij, onder het opschrift „Ernstige tekortkomingen in het controlesysteem Corsica", ten aanzien van die lidstaat forfaitaire correcties van 100 % heeft toegepast in verband met de rechtstreekse oppervlaktegebonden steun in Haute-Corse over de aanvraagjaren 2013 en 2014 wegens tekortkomingen in het controlesysteem voor oppervlaktegebonden steun in Haute-Corse, en, ten tweede, heeft beslist over de kosten.**

2) **Uitvoeringsbesluit 2017/2014 wordt nietig verklaard voor zover de Commissie daarbij, onder het opschrift „Ernstige tekortkomingen in het controlesysteem Corsica", ten aanzien van de Franse Republiek forfaitaire correcties van 100 % heeft toegepast in verband met de rechtstreekse oppervlaktegebonden steun in Haute-Corse over de aanvraagjaren 2013 en 2014 wegens tekortkomingen in het controlesysteem voor oppervlaktegebonden steun in Haute-Corse.**

3) **De Europese Commissie wordt verwezen in haar eigen kosten in hogere voorziening en in een kwart van haar kosten in eerste aanleg, alsook in de kosten van de Franse Republiek in hogere voorziening en in een kwart van de kosten van die lidstaat in eerste aanleg.**

4) **De Franse Republiek wordt verwezen in drie kwart van haar eigen kosten in eerste aanleg, alsook in drie kwart van de kosten van de Commissie in eerste aanleg.**

ondertekeningen