ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer)

15 september 2015*

„Landbouw — Gemeenschappelijke ordening van de markten — Sector groenten en fruit — Aan producentenorganisaties toegekende nationale financiële steun — Uitvoeringsbesluit van de Commissie inzake de vergoeding door de Unie van de door Hongarije aan zijn producentenorganisaties toegekende nationale financiële steun — Artikel 103 sexies van verordening (EG) nr. 1234/2007 — Artikel 97 van verordening (EG) nr. 1580/2007”

In zaak T-346/12,

Hongarije, aanvankelijk vertegenwoordigd door M. Fehér en K. Szíjjártó, vervolgens door Fehér, als gemachtigden,

verzoeker,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. Béres, N. Donnelly en B. Schima als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek om nietigverklaring van besluit C(2012) 3324 van de Commissie van 25 mei 2012 inzake aan producentenorganisaties toegekende nationale financiële steun,

wijst

HET GERECHT (Tweede kamer),

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

griffier: K. Andová, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 november 2014,

het navolgende

* Procestaal: Hongaars.

Arrest

Toepasselijke bepalingen

Integrale GMO-verordening

1 Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten („Integrale-GMO-verordening") (PB L 299, blz. 1), bevat de algemene beginselen voor nationale financiële steun, zowel wat betreft de toekenning ervan als de vergoeding ervan door de Europese Commissie.

2 Op grond van artikel 103 ter van de Integrale-GMO-verordening hebben producentenorganisaties de bevoegdheid om een als volgt gefinancierd actiefonds op te richten:

„1. Producentenorganisaties in de sector groenten en fruit kunnen een actiefonds oprichten. Dit fonds wordt gefinancierd met:

a) financiële bijdragen van de leden of van de producentenorganisatie zelf;

b) [...] financiële steun [van de Unie] die aan producentenorganisaties kan worden verleend.

[...]"

3 Artikel 103 quinquies van de Integrale-GMO-verordening bevat regels voor de „financiële steun [van de Unie]" en bepaalt:

„1. De [...] financiële steun [van de Unie] is gelijk aan het bedrag van de daadwerkelijk betaalde financiële bijdragen als bedoeld in artikel 103 ter, lid 1, onder a), maar bedraagt niet meer dan 50 % van de daadwerkelijke uitgaven.

2. De [...] financiële steun [van de Unie] mag evenwel niet meer bedragen dan 4,1 % van de waarde van de afgezette productie van elke producentenorganisatie.

Dit percentage mag echter worden verhoogd tot 4,6 % van de waarde van de afgezette productie als het bedrag dat 4,1 % van de waarde van de afgezette productie overschrijdt, uitsluitend wordt gebruikt voor crisispreventie- en crisisbeheersmaatregelen.

[...]"

4 Artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening bevat regels voor de „nationale financiële steun", waartoe het geschil zich beperkt.

5 Vóór de wijziging ervan bij artikel 4, punt 29, van verordening (EG) nr. 72/2009 van de Raad van 19 januari 2009 houdende wijzigingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid door wijziging van de verordeningen (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 320/2006, (EG) nr. 1405/2006, (EG) nr. 1234/2007, (EG) nr. 3/2008 en (EG) nr. 479/2008 en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 1883/78, (EEG) nr. 1254/89, (EEG) nr. 2247/89, (EEG) nr. 2055/93, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 2596/97, (EG)

nr. 1182/2005 en (EG) nr. 315/2007 (PB L 30, blz. 1), luidde artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 361/2008 van de Raad van 14 april 2008 (PB L 121, blz. 1), als volgt:

„1. In regio's van de lidstaten waar de producenten in de sector groenten en fruit bijzonder zwak georganiseerd zijn, kunnen de lidstaten, als zij daartoe een naar behoren gemotiveerd verzoek indienen, door de Commissie worden gemachtigd om aan producentenorganisaties nationale financiële steun toe te kennen voor een bedrag van ten hoogste 80 % van de financiële bijdragen als bedoeld in artikel 103 ter, lid 1, onder a). Die steun komt boven op die uit het actiefonds. In regio's van de lidstaten waar minder dan 15 % van de waarde van de productie van groenten en fruit door producentenorganisaties wordt afgezet en waar de productie van groenten en fruit ten minste 15 % van de totale landbouwproductie bedraagt, kan de in de eerste alinea bedoelde steun op verzoek van de betrokken lidstaat door de [Unie] worden vergoed.

2. In afwijking van artikel 180 zijn de artikelen 87, 88 en 89 van het Verdrag niet van toepassing op de op grond van lid 1 goedgekeurde nationale financiële steun."

6 Bij verordening nr. 72/2009 is lid 2 hierboven inzake de toepasselijkheid van de artikelen 87, 88 en 89 EG verplaatst naar een nieuw artikel 180, dat luidt als volgt:

„De artikelen 87, 88 en 89 van het Verdrag zijn van toepassing op de productie van en de handel in de in artikel 1, lid 1, onder a) tot en met k), en onder m) tot en met u), en in artikel 1, lid 3, van deze verordening genoemde producten.

De artikelen 87, 88 en 89 van het Verdrag zijn echter niet van toepassing op betalingen die de lidstaten overeenkomstig deze verordening in het kader van de artikelen 44, 45, 46, 47, 48, 102, 102 bis, 103, 103 bis, 103 ter, 103 sexies, 103 octies bis, 104, 105 en 182 van deze verordening verrichten."

7 In overweging 20 van verordening nr. 72/2009 is deze keuze als volgt toegelicht:

„Omwille van de rechtszekerheid en de eenvoud moet worden voorzien in verduidelijking en harmonisatie van de bepalingen betreffende het niet toepassen van de artikelen 87, 88 en 89 van het Verdrag op betalingen die de lidstaten verrichten overeenkomstig verordening (EG) nr. 1234/2007 [...]. Bepalingen van deze verordeningen die in bepaalde omstandigheden onder het concept staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag zouden vallen of kunnen vallen, moeten in dit verband worden uitgesloten van de toepassing van de regels inzake staatssteun. De betrokken bepalingen bevatten reeds adequate steunverleningsvoorwaarden ter voorkoming van ongerechtvaardigde concurrentievervalsing."

8 Artikel 103 octies van de Integrale-GMO-verordening bevat regels voor de goedkeuring van operationele programma's:

„1. Ontwerpen van operationele programma's worden voorgelegd aan de bevoegde nationale autoriteiten, die ze overeenkomstig de bepalingen van deze subsectie goedkeuren, afwijzen of voor wijziging terugzenden.

2. De producentenorganisaties delen de raming van de middelen van het actiefonds voor elk jaar mee aan de lidstaat en leggen een passende motivering voor waarbij zij uitgaan van de ramingen van het operationele programma, de uitgaven van het lopende jaar en eventueel van de voorgaande jaren, en indien nodig van de ramingen van de productiehoeveelheden voor het volgende jaar.

3. De lidstaat stelt de producentenorganisatie of de unie van producentenorganisaties in kennis van het geraamde bedrag van de [...] financiële steun [van de Unie], die binnen de in artikel 103 quinquies aangegeven grenzen blijft.

[...]”

9 Artikel 103 nonies van de Integrale-GMO-verordening bepaalt:

„De Commissie stelt de uitvoeringsbepalingen voor deze sectie vast, met name:

[...]

b) de hoogte van en de bepalingen voor de vergoeding van de in artikel 103 sexies, lid 1, bedoelde maatregelen;

[...]”

Verordening nr. 1580/2007

10 Verordening (EG) nr. 1580/2007 van de Commissie van 21 december 2007 tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van de verordeningen (EG) nr. 2200/96, (EG) nr. 2201/96 en (EG) nr. 1182/2007 van de Raad in de sector groenten en fruit (PB L 350, blz. 1), bevat uitvoeringsbepalingen voor de Integrale-GMO-verordening in de sector groenten en fruit, en voorziet in het bijzonder in bepalingen voor de gedeeltelijke vergoeding door de Commissie van nationale financiële steun.

11 Artikel 56 van verordening nr. 1580/2007 voorziet in de mededeling die producentenorganisaties aan de betrokken lidstaat moeten doen van hun raming van het bedrag van het actiefonds:

„De producentenorganisaties delen de lidstaten uiterlijk op 15 september, samen met de operationele programma's of de verzoeken tot goedkeuring van wijzigingen daarvan, de geraamde bedragen van de [...] bijdrage [van de Unie] en de bijdrage van haar leden en van de producentenorganisatie zelf in de actiefondsen voor het volgende jaar mee.

De lidstaten mogen een latere termijn dan 15 september vaststellen.

Het geraamde bedrag van de actiefondsen wordt berekend op basis van de operationele programma's en de waarde van de in de handel gebrachte productie. De berekening wordt opgesplitst in uitgaven voor crisispreventie- en crisisbeheersmaatregelen enerzijds en uitgaven voor andere maatregelen anderzijds.”

12 Artikel 64 van verordening nr. 1580/2007 voorziet in de indiening van operationele programma's en bepaalt:

„Operationele programma's worden door de producentenorganisatie uiterlijk op 15 september van het jaar vóór dat van de uitvoering van die programma's ter goedkeuring voorgelegd aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de producentenorganisatie haar hoofdzetel heeft. De lidstaten mogen die termijn evenwel verlengen.”

13 Artikel 65 van verordening nr. 1580/2007 bevat regels voor de goedkeuring van operationele programma's door de nationale autoriteiten:

„1. De bevoegde nationale autoriteit besluit, naargelang van het geval:

a) de bedragen van de fondsen en de programma's die aan de eisen van verordening (EG) nr. 1182/2007 en die van het onderhavige hoofdstuk voldoen, goed te keuren;

b) de programma's goed te keuren op voorwaarde dat de producentenorganisatie instemt met bepaalde wijzigingen; of

c) de programma's geheel of gedeeltelijk af te wijzen.

2. De bevoegde nationale autoriteit neemt een besluit over de programma's en actiefondsen uiterlijk op 15 december van het jaar waarin deze zijn voorgelegd.

De lidstaten stellen de producentenorganisaties uiterlijk op 15 december in kennis van dat besluit.

Om naar behoren gemotiveerde redenen kan de bevoegde nationale autoriteit evenwel uiterlijk op 20 januari volgende op de datum van indiening van de aanvraag een besluit nemen over de operationele programma's en actiefondsen. In het goedkeuringsbesluit kan worden bepaald dat de uitgaven subsidiabel zijn met ingang van 1 januari van het jaar na dat waarin de aanvraag is ingediend."

14 Bij artikel 1, punt 8, van verordening (EG) nr. 1327/2008 van de Commissie van 19 december 2008 houdende wijziging van verordening nr. 1580/2007 (PB L 345, blz. 24), zijn voor het jaar 2009 echter bijzondere bepalingen vastgesteld. Deze bepalingen luiden als volgt:

„8. Aan artikel 152 worden de volgende leden toegevoegd:

‚9. In afwijking van artikel 65, lid 2, derde alinea, van de onderhavige verordening kunnen de lidstaten hun besluit over de operationele programma's en actiefondsen voor 2009 om naar behoren gemotiveerde redenen uitstellen tot uiterlijk 1 maart 2009. In de goedkeuringsbesluiten kan worden vastgelegd dat de uitgaven met ingang van 1 januari 2009 subsidiabel zijn.'

[...]"

15 Artikel 99 van verordening nr. 1580/2007 bevat regels voor de mededeling van de gegevens die van de lidstaten in verband met de actieprogramma's worden vereist. Meer in het bijzonder bepaalt lid 2 van dat artikel dat „[d]e lidstaten [...] uiterlijk op 31 januari het totale bedrag van het actiefonds dat dat jaar voor alle operationele programma's is goedgekeurd, mee[delen] aan de Commissie", dat „[i]n deze mededeling [...] duidelijk het totale bedrag van het actiefonds en het totale bedrag van de [financiering door de Unie] van dat fonds [worden] vermeld" en dat „[d]eze cijfers [...] verder [worden] uitgesplitst in bedragen voor crisispreventie- en crisisbeheersmaatregelen en andere maatregelen".

16 Artikel 67 van verordening nr. 1580/2007 bevat regels voor de wijzigingen in de operationele programma's in de loop van het jaar:

„1. De lidstaten kunnen wijzigingen in de operationele programma's in de loop van het jaar toestaan onder door hen te bepalen voorwaarden.

2. De bevoegde nationale autoriteit kan de producentenorganisaties in de loop van het jaar toestaan om:

a) hun operationele programma's slechts gedeeltelijk uit te voeren;

b) het operationele programma inhoudelijk aan te passen, waarbij de looptijd van het programma zo nodig kan worden verlengd tot maximaal vijf jaar;

c) het bedrag van het actiefonds met ten hoogste 25 % van het oorspronkelijk goedgekeurde bedrag te verhogen of met een door de lidstaten vast te stellen percentage te verlagen, op voorwaarde dat geen afbreuk wordt gedaan aan de algemene doelen van het operationele programma. In het geval van fusies van producentenorganisaties als bedoeld in artikel 31, lid 1, alsmede ingeval van toepassing van artikel 94 bis, kunnen de lidstaten dit percentage verhogen.

3. De lidstaten bepalen onder welke voorwaarden de operationele programma's in de loop van het jaar zonder voorafgaande goedkeuring van de bevoegde nationale autoriteit kunnen worden gewijzigd. Deze wijzigingen komen slechts voor steun in aanmerking indien de producentenorganisatie ze onverwijld aan de bevoegde autoriteit meedeelt."

17 Hoofdstuk IV van titel III van verordening nr. 1580/2007 bevat onder meer de volgende bijzondere bepalingen inzake nationale financiële steun.

18 Artikel 93 van verordening nr. 1580/2007 verduidelijkt de in artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening voor nationale financiële steun gestelde voorwaarde inzake de „bijzonder zwakke" mate van organisatie van producenten in een bepaalde regio:

„Voor de toepassing van [artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening] wordt de mate van organisatie van de producenten in een regio van een lidstaat als bijzonder zwak beschouwd, wanneer producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties en producentengroeperingen in de drie meest recente jaren waarvoor gegevens beschikbaar zijn, minder dan 20 % van de gemiddelde waarde van de groente- en fruitproductie van die regio hebben afgezet."

19 Artikel 94 van verordening nr. 1580/2007, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 590/2008 van de Commissie van 23 juni 2008 houdende wijziging van verordening nr. 1580/2007, en houdende afwijking van die verordening (PB L 163, blz. 24), bevat regels voor de voorwaarde inzake de toestemming van de Commissie voor de betaling van nationale financiële steun:

„1. Uiterlijk op 31 januari van het kalenderjaar vragen de lidstaten toestemming aan de Commissie om op grond van artikel 11, lid 1, eerste alinea, van verordening (EG) nr. 1182/2007 nationale financiële steun te verlenen voor tijdens dat kalenderjaar uit te voeren operationele programma's.

Dit verzoek gaat vergezeld van bewijsstukken waaruit blijkt dat de producenten in de betrokken regio bijzonder zwak georganiseerd zijn in de zin van artikel 93 van de onderhavige verordening, en van gegevens over de betrokken producentenorganisatie, het betrokken steunbedrag en het niveau van de financiële bijdragen op grond van [artikel 103 ter, lid 1, onder a), van de Integrale-GMO-verordening].

2. Het verzoek wordt uiterlijk drie maanden na de indiening ervan door de Commissie goedgekeurd of afgewezen. Indien de Commissie niet binnen deze termijn reageert, dient het verzoek als goedgekeurd te worden beschouwd."

20 Artikel 94 bis van verordening nr. 1580/2007, zoals ingevoegd bij verordening nr. 590/2008, bepaalt:

„Een producentenorganisatie die nationale financiële steun wil aanvragen moet zo nodig [haar] operationele programma wijzigen overeenkomstig artikel 67."

21 Artikel 96 van verordening nr. 1580/2007 legt het maximale percentage van de nationale financiële steun vast dat door de Europese Unie wordt vergoed:

„De [Unie] vergoedt maximaal 60 % van de aan de producentenorganisaties verleende nationale financiële steun."

22 Artikel 97 van verordening nr. 1580/2007, zoals gewijzigd bij verordening nr. 590/2008, bevat regels voor de procedure tot vergoeding van nationale financiële steun en bepaalt:

„1. Vóór 1 januari van het tweede jaar na het jaar van uitvoering van het operationele programma verzoeken de lidstaten de [Unie] om vergoeding van de goedgekeurde nationale financiële steun die daadwerkelijk aan de producentenorganisaties is betaald.

Dit verzoek gaat vergezeld van bewijsstukken waaruit blijkt dat tijdens drie van de voorafgaande vier jaren aan de in artikel 11, lid 1, tweede alinea, van verordening (EG) nr. 1182/2007 vastgestelde voorwaarden is voldaan, alsmede van gegevens over de betrokken producentenorganisaties, het daadwerkelijk betaalde steunbedrag en een beschrijving van het actiefonds, met aparte vermelding van het totale bedrag en van de bijdragen van de [Unie], de lidstaat (nationale financiële steun) en de producentenorganisaties en hun leden.

2. De Commissie beslist over de goedkeuring of de afwijzing van het verzoek.

3. Wanneer de vergoeding van de steun door de [Unie] is goedgekeurd, worden de subsidiabele uitgaven bij de Commissie aangegeven overeenkomstig de in artikel 5 van verordening (EG) nr. 883/2006 van de Commissie vastgestelde procedure."

Uitvoeringsverordening nr. 543/2011

23 Op 7 juni 2011 heeft de Commissie uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van de Integrale-GMO-verordening, wat de sectoren groenten en fruit en verwerkte groenten en fruit betreft (PB L 157, blz. 1), vastgesteld.

24 Bij deze verordening is verordening nr. 1580/2007 ingetrokken. Zij bevat evenals verordening nr. 1580/2007 uitvoeringsbepalingen voor de Integrale-GMO-verordening wat betreft de sector groenten en fruit.

25 In uitvoeringsverordening nr. 543/2011 wordt evenals in verordening nr. 1580/2007 „de [...] goedgekeurde steun die daadwerkelijk [...] is betaald" als grondslag gehanteerd voor de vergoeding door de Unie (artikel 95, lid 1, van uitvoeringsverordening nr. 543/2011 en artikel 97, lid 1, van verordening nr. 1580/2007). Artikel 95, lid 2, van die verordening bepaalt dat „het verzoek [om vergoeding] wordt afgewezen wanneer de verzoekende lidstaat de voorschriften inzake het toestaan en het vergoeden van de nationale financiële steun niet is nagekomen".

Voorgeschiedenis van het geding

26 Op 15 september 2008 hebben de producentenorganisaties die in aanmerking wilden komen voor Hongaarse financiële steun het Vidékfejletési Minisztérium (Hongaars ministerie voor plattelandsontwikkeling; hierna: „VM") verzocht om goedkeuring van hun operationele programma's.

27 Op 15 november 2008 hebben zij kennis gegeven van hun ramingen van de voor de financiering van de operationele programma's bestemde actiefondsen. Tussen midden januari en begin maart 2009 zijn deze programma's en ramingen op nationaal niveau goedgekeurd.

28 Bij brief van 30 januari 2009 heeft het VM de Commissie op grond van artikel 94 van verordening nr. 1580/2007 verzocht om toestemming voor de betaling van nationale financiële steun aan 29 producentenorganisaties die in 2009 goedgekeurde operationele programma's hadden opgesteld. Het VM heeft aangegeven dat het maximumbedrag van de nationale financiële steun volgens zijn raming in totaal zou moeten uitkomen op 3 487 518 EUR.

29 Bij brief van 11 maart 2009 heeft het VM correcties aangebracht in zijn eerdere brief van 30 januari 2009. Het VM heeft toegelicht dat het op 30 januari 2009 slechts ramingen voor de actiefondsen bezat, terwijl het inmiddels beschikte over gegevens die definitief waren goedgekeurd op basis van de intussen aan de programma's en de actiefondsen gegeven goedkeuring. Het VM heeft in deze brief wijzigingen aangebracht in de begunstigde regio's, en de regio's Oost en West zijn aangewezen als nieuwe begunstigden van de nationale financiële steun. Het VM heeft aangegeven dat het voornemens was om nationale financiële steun te betalen aan 27 producentenorganisaties in de regio Oost en 3 producentenorganisaties in de regio West. Het VM heeft herhaald dat, zoals in zijn eerdere brief was vermeld, het maximumbedrag van de te betalen nationale financiële steun volgens zijn raming in totaal niet hoger zou moeten zijn dan 3 487 518 EUR. Het VM heeft deze gegevens in de bijlage bij zijn brief opgesplitst in het goedgekeurde bedrag van de financiële bijdragen van de leden van de producentenorganisaties en het goedgekeurde bedrag van het actiefonds. Het VM heeft deze cijfers in zijn brief als volgt toegelicht: „In de bijlage leggen wij gedetailleerde gegevens inzake de actiefondsen over. Wij hebben de uit hoofde van mogelijke nationale steun te financieren bedragen goedgekeurd op basis van de financiële bijdragen van de producentenorganisaties."

30 Naar aanleiding van de brief van 11 maart 2009 heeft de Commissie telefonisch contact opgenomen met de Hongaarse autoriteiten om gedetailleerdere gegevens te krijgen over het meegedeelde bedrag van de nationale financiële steun, waarbij zij heeft verzocht om een uitsplitsing van de steun naar producentenorganisatie.

31 Bij e-mail van 12 maart 2009 heeft het VM deze gegevens verschaft (hierna: „meegedeelde steunbedragen"). Het VM heeft aangegeven dat het wat betreft de toe te kennen nationale financiële steun slechts gaat om ramingen, die zijn gebaseerd op de aanname dat er binnen de staatsbegroting 3,5 miljoen euro beschikbaar is om die maatregelen te financieren. Het VM heeft in dit verband opgemerkt dat op dat moment nog geen beslissing was genomen over de voor nationale financiële steun beschikbare middelen uit de staatsbegroting.

32 Bij brief van 3 april 2009 (hierna: „toestemmingsbrief") heeft de Commissie het VM doen weten dat de mate van organisatie van de producenten in de betrokken regio's (regio West en regio Oost) als bijzonder zwak moest worden gekwalificeerd, dat de beoogde staatssteun niet meer bedroeg dan 80 % van de bijdrage van de leden of de producentenorganisatie als bedoeld in het verzoek om toestemming om nationale financiële steun te verlenen, en dat de Commissie verder geen commentaar had aangezien het verzoek om toestemming om aan de betrokken producentenorganisaties nationale financiële steun te betalen, naar behoren was gemotiveerd.

33 Bij brief van 7 december 2010 heeft het VM de Commissie verzocht om gedeeltelijke vergoeding door de Unie van de in de regio Oost in 2009 daadwerkelijk betaalde nationale financiële steun. In zijn verzoek gaf het VM aan dat het aan de producenten in de regio Oost in 2009 nationale financiële steun van 891 847 925 Hongaarse forint (HUF) (zijnde 3,2 miljoen EUR) had betaald, en verzocht het om vergoeding door de Unie van 60 % van dit bedrag (zijnde 535 108 755 HUF of 1,9 miljoen EUR).

34 Bij brief van 27 juni 2011 heeft de Commissie het VM gevraagd om haar aanvullende gegevens te verstrekken. Daartoe heeft zij als bijlage bij haar brief zes in te vullen tabellen gevoegd met onder meer ruimte voor naar producentenorganisatie uitgesplitste gegevens die een overzicht geven van de verschillen tussen de in het verzoek om toestemming aan de Commissie meegedeelde bedragen van de nationale financiële steun en de daadwerkelijk betaalde bedragen van de nationale financiële steun.

35 Op 30 juni 2011 heeft het VM de gevraagde gegevens per e-mail verstrekt.

36 Bij e-mail van 21 november 2011 heeft de Commissie bij het VM navraag gedaan over de oorzaak van de discrepantie tussen enerzijds het in het verzoek om toestemming van 2009 genoemde bedrag van de nationale financiële steun, en anderzijds het daadwerkelijk betaalde bedrag van de nationale financiële steun, waarbij het eerstgenoemde bedrag voor een bepaald aantal producentenorganisaties lager is dan het daadwerkelijk betaalde bedrag.

37 Bij e-mail van 29 november 2011 heeft het VM in antwoord hierop aangegeven dat het verschil tussen de meegedeelde bedragen van de nationale financiële steun en de bedragen van de nationale financiële steun die daadwerkelijk waren betaald, het gevolg was van de omstandigheid dat de gegevens in het verzoek om toestemming berustten op ramingen die de producentenorganisaties in 2008 hadden verstrekt. Het VM heeft benadrukt dat de producentenorganisaties de mogelijkheid hadden om hun actieprogramma's in de loop van het jaar te wijzigen, met name wanneer de daadwerkelijke inkomsten hoger waren dan de ramingen. In dit verband heeft het VM toegelicht dat de hoogte van de bijdragen van de leden aan de actiefondsen in het merendeel van de gevallen overeenkwam met een bepaald percentage van de inkomsten, zodat de daadwerkelijke bijdragen van de leden konden afwijken van de geraamde bijdragen die de producentenorganisaties in het jaar daarvoor hadden meegedeeld aan het VM. Het VM merkte dan ook op dat de goedkeuring en betaling van de nationale financiële steun plaatsvonden uitgaande van deze daadwerkelijke bijdrage, en wel tot ten hoogste de grens van 80 %, die evenwel in alle gevallen van toepassing was.

38 In haar brief van 9 maart 2012 heeft de Commissie aangegeven dat zij voornemens was om het per producentenorganisatie aan nationale financiële steun betaalde bedrag gedeeltelijk te vergoeden tot ten hoogste de bedragen waarvan Hongarije kennis had gegeven in zijn verzoek om toestemming, dat de Commissie bij brief van 3 april 2009 had toegewezen. De Commissie heeft daarbij opgemerkt dat de nationale financiële steun die boven op deze bedragen was toegekend niet viel onder de in artikel 180 van de Integrale-GMO-verordening neergelegde uitzondering op de toepassing van de regels inzake staatssteun. De Commissie heeft op grond daarvan geoordeeld dat de bedragen die aan de producentenorganisaties zijn betaald boven op de per producentenorganisatie meegedeelde bedragen waarvoor zij toestemming had verleend, als onrechtmatige steun zouden kunnen worden aangemerkt waarvan mogelijk de verenigbaarheid met de interne markt moest worden beoordeeld in het licht van de artikelen 107 VWEU en 108 VWEU. De Commissie wees er in dit verband op dat zij bevoegd was om de terugvordering van onrechtmatige steun te gelasten.

39 In haar brief van 16 april 2012 heeft het VM aangegeven dat zij het oneens was met de beslissing van de Commissie om de hoogte van de subsidiabele steun vast te stellen aan de hand van de in het verzoek om toestemming genoemde bedragen aan nationale financiële steun. Het VM verwees naar de omstandigheid dat producentenorganisaties de mogelijkheid hadden om hun operationele programma alsmede de bedragen van de bijdragen van de leden in de loop van het jaar te wijzigen. Hierdoor kon het daadwerkelijke bedrag van de financiële bijdragen afwijken van het bedrag dat de lidstaat in zijn verzoek om toestemming aan de Commissie had meegedeeld op basis van de ramingen van de producentenorganisaties. Het VM herinnerde eraan dat de toekenning van nationale financiële steun in de Integrale-GMO-verordening niet was gekoppeld aan het bedrag dat op basis van de door de producentenorganisaties verstrekte gegevens was meegedeeld, maar aan het maximum van 80 % van de financiële bijdrage van de leden of de producentenorganisatie. Gezien de inhoud van de toestemmingsbrief was deze grens niet overschreden, nu bij die brief toestemming was verleend voor het toekennen van nationale financiële steun, en niet voor een specifiek bedrag aan nationale financiële steun (welk steunbedrag in die beslissing overigens niet werd genoemd). Het VM heeft de Commissie verzocht om haar standpunt te herzien door ten eerste haar aanvraag voor gedeeltelijke vergoeding van de steun die boven op de meegedeelde steun daadwerkelijk was betaald toe te wijzen, en ten tweede om af te zien van het onderzoek naar de verenigbaarheid van de toegekende steun met de toepasselijke regels inzake staatssteun.

40 Op 20 april 2012 heeft de Commissie in Brussel (België) een raadpleging van deskundigen gehouden.

41 Op 25 mei 2012 heeft de Commissie, in overeenstemming met het advies van het Comité voor de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten, besluit C(2012) 3324 inzake aan producentenorganisaties toegekende nationale financiële steun (hierna: „bestreden besluit"), vastgesteld.

42 De Commissie heeft het volgende aangegeven, waarbij zij in de aanhef van het bestreden besluit met name naar artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening verwijst:

— in overweging 13, dat „het verzoek overeenkomstig artikel 95, lid 2, van uitvoeringsverordening nr. 543/2011 moet worden afgewezen wanneer de verzoekende lidstaat de voorschriften inzake het toestaan en het vergoeden van de nationale financiële steun niet is nagekomen";

— in overweging 14, dat „de steunbedragen die Hongarije aan bepaalde producentenorganisaties heeft betaald voor de in 2009 uitgevoerde operationele programma's, hoger waren dan de in het verzoek om toestemming vermelde en door de Commissie goedgekeurde bedragen", dat „deze bedragen, voor het gedeelte dat uitgaat boven de door de Commissie goedgekeurde bedragen, niet subsidiabel zijn", en dat „het verzoek om vergoeding daarentegen wel voor toewijzing in aanmerking komt wat betreft de bedragen die aan de producentenorganisaties zijn betaald tot ten hoogste het in het verzoek om toestemming genoemde niveau";

— in overweging 15, dat „de door Hongarije aan zijn producentenorganisaties toegekende nationale financiële steun bijgevolg gedeeltelijk dient te worden vergoed tot ten hoogste 60 % van de in het verzoek om toestemming meegedeelde bedragen voor elk van de in 2009 uitgevoerde operationele programma's".

43 De Commissie is in artikel 1 van het bestreden besluit tot de volgende slotsom gekomen:

„De Unie vergoedt overeenkomstig artikel 103 sexies, lid 1, van verordening (EG) nr. 1234/2007 de nationale financiële steun die Hongarije voor de in 2009 uitgevoerde operationele programma's daadwerkelijk aan zijn producentenorganisaties heeft betaald tot een bedrag van 1 190 927 EUR."

44 Op 29 mei 2012 heeft de permanente vertegenwoordiging van Hongarije bij de Europese Unie het besluit ontvangen.

Procedure en conclusies van partijen

45 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 1 augustus 2012, heeft Hongarije het onderhavige beroep ingesteld.

46 Hongarije verzoekt het Gerecht:

— het bestreden besluit nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

47 De Commissie verzoekt het Gerecht:

— het beroep te verwerpen;

— Hongarije te verwijzen in de kosten.

In rechte

48 Hongarije voert in wezen twee middelen aan, waarvan het eerste is ontleend aan een ultra-vires-toepassing van artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening en artikel 97 van verordening nr. 1580/2007, en het tweede aan een beoordelingsfout bij de toepassing van artikel 97 van verordening nr. 1580/2007.

Eerste middel, ontleend aan een ultra-vires-toepassing van artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening en artikel 97 van verordening nr. 1580/2007

49 Het eerste middel van Hongarije bestaat uit twee onderdelen.

50 Met het eerste onderdeel betoogt Hongarije dat de Commissie, bij gebreke van een rechtsgrondslag die haar daartoe de bevoegdheid geeft, voor de vergoeding van de nationale financiële steun geen maximum mocht vaststellen ter hoogte van de voor elke producentenorganisatie meegedeelde bedragen aan nationale financiële steun.

51 In het tweede onderdeel voegt Hongarije daaraan toe dat de Commissie, door de vergoeding te beperken tot de meegedeelde steunbedragen, in strijd heeft gehandeld met de bepalingen op grond waarvan in het kader van de vergoeding door de Unie rekening kan worden gehouden met wijzigingen van de nationale financiële steun in de loop van het begrotingsjaar.

Eerste onderdeel van het eerste middel, ontleend aan het ontbreken van een rechtsgrondslag op grond waarvan de Commissie de vergoeding door de Unie mocht beperken tot de meegedeelde steunbedragen

52 Hongarije betoogt primair dat de beslissing van de Commissie om het te vergoeden bedrag te koppelen aan de meegedeelde steunbedragen een rechtsgrondslag ontbeert.

53 Ten eerste beroept Hongarije zich op artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening. In dit verband merkt Hongarije op dat deze bepaling het bedrag van de nationale financiële steun slechts aldus begrenst dat deze steun niet meer mag bedragen dan 80 % van de financiële bijdragen aan het actiefonds van de leden of van de producentenorganisatie zelf. Dit artikel voorziet dus niet in een maximum dat is gekoppeld aan de steunbedragen die in het kader van de toestemmingsprocedure voor die steun binnen de grens van 80 % zijn meegedeeld.

54 Verder merkt Hongarije op dat de Commissie zich bij de toestemming voor de toekenning van nationale financiële steun op grond van artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening dient te beperken tot een onderzoek of de in artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening gestelde voorwaarden zijn vervuld, waaronder in het bijzonder dat de producenten in de betrokken regio in de eerste plaats bijzonder zwak zijn georganiseerd, en dat de toe te kennen nationale financiële steun in de tweede plaats niet meer bedraagt dan 80 % van de financiële bijdragen aan het actiefonds van de leden of van de producentenorganisaties zelf. Indien aan deze voorwaarden is voldaan, dient de Commissie toestemming te geven voor de toekenning van nationale financiële steun. Deze toestemming behelst evenwel geen vaststelling van een exact bedrag of exacte bedragen, maar ziet enkel op de toekenning van de steun.

55 Ten tweede voegt Hongarije daaraan toe dat voor deze uitlegging steun kan worden gevonden in artikel 94, lid 2, van verordening nr. 1580/2007. Volgens dit artikel heeft de Commissie enkel de keuze om het verzoek om toestemming voor de betaling van nationale financiële steun „[...] goed [te keuren] of af [te wijzen]”, zonder dat de Commissie op grond van dat artikel een bovengrens in de

vorm van een bedrag mag vaststellen. Hongarije merkt op dat de lidstaten in dit verband overeenkomstig lid 1 van dit artikel verzoeken om toestemming om nationale financiële steun te verlenen, en niet om toestemming voor een concreet steunbedrag.

56 Ten derde leidt Hongarije daaruit af dat de vergoeding door de Unie geen betrekking kan hebben op de meegedeelde steunbedragen. Zodra de nationale financiële steun is verleend, is de Commissie verplicht om de „daadwerkelijk betaalde nationale financiële" steun in de zin van artikel 97, lid 1, van verordening nr. 1580/2007 te vergoeden tot ten hoogste 60 % van de nationale financiële steun.

57 Ten vierde voegt Hongarije daar in zijn repliek incidenteel aan toe dat artikel 94 van de Hongaarse versie van verordening nr. 1580/2007 ten tijde van het verzoek om vergoeding voorschreef dat mededeling werd gedaan van het niveau van de nationale financiële steun (in relatie tot het maximum van 80 %), maar niet van het bedrag ervan, hetgeen bevestigt dat de vergoeding door de Unie was gekoppeld aan de naleving van het maximum van 80 %, en niet aan het opgegeven bedrag van de beoogde steun.

58 Volgens vaste rechtspraak moet bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar eveneens met de context ervan en met de doeleinden die worden beoogd door de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie arresten van 7 juni 2005, VEMW e.a., C-17/03, Jurispr., EU:C:2005:362, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 26 oktober 2010, Duitsland/Commissie, T-236/07, Jurispr., EU:T:2010:451, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Bijgevolg moet rekening worden gehouden met het doel van de regels van de Unie teneinde hieraan een uitlegging te geven die hun nuttig effect volledig waarborgt (arrest van 13 juli 2004, Commissie/Raad, C-27/04, Jurispr., EU:C:2004:436, punt 74).

59 Ter beoordeling van het betoog van Hongarije dat het bestreden besluit een rechtsgrondslag ontbeert, dient overeenkomstig de hiervoor in punt 58 aangehaalde rechtspraak dus te worden onderzocht of de Commissie op basis van de bewoordingen van artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening en de artikelen 94 en 97 van verordening nr. 1580/2007 het recht had om de vergoeding te maximeren op de meegedeelde steunbedragen, en voorts of de door Hongarije aan de bovengenoemde bepalingen gegeven uitlegging verenigbaar is met hun doelstellingen.

60 De Commissie beschikt op grond van artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening over een beoordelingsmarge in het kader van de machtiging van lidstaten om nationale financiële steun te verlenen aan daarvoor in aanmerking komende producentenorganisaties. Dit artikel bepaalt in dat verband dat „de lidstaten, als zij daartoe een naar behoren gemotiveerd verzoek indienen, door de Commissie [kunnen] worden gemachtigd om aan producentenorganisaties nationale financiële steun toe te kennen".

61 Deze door het werkwoord „kunnen" tot uitdrukking gebrachte beoordelingsmarge bij de steunverlening, geldt ook bij de vergoeding door de Unie, waarop de onderhavige zaak betrekking heeft. Artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening bepaalt dat „de [...] steun op verzoek van de betrokken lidstaat door de [Unie kan] worden vergoed".

62 Wat betreft de uitvoeringsbepalingen voor de vergoeding door de Unie heeft de Raad van de Europese Unie de Commissie in artikel 103 nonies van de Integrale-GMO-verordening de bevoegdheid gegeven om „bepalingen voor de vergoeding" vast te stellen.

63 Voor de sector groenten en fruit heeft de Commissie deze uitvoeringsbepalingen neergelegd in verordening nr. 1580/2007, waarvan artikel 97, lid 1, bepaalt dat „de lidstaten de [Unie verzoeken] om vergoeding van de goedgekeurde nationale financiële steun die daadwerkelijk [...] is betaald".

64 De inhoud van de in artikel 97, lid 1, van verordening nr. 1580/2007 bedoelde „goedgekeurde steun" is vastgelegd in artikel 94, lid 1, tweede alinea, van deze verordening, dat regels bevat voor de „toestemming voor de betaling van nationale financiële steun". Dit artikel bepaalt dat „[d]it verzoek [...] vergezeld [gaat] [...] van gegevens over [...] [onder meer] het betrokken steunbedrag".

65 Uit de bewoordingen van artikel 94, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1580/2007, en in het bijzonder uit het gebruik van het woord „[steun]bedrag", blijkt dus dat de „goedgekeurde steun" noodzakelijkerwijs het opgegeven bedrag van de nationale financiële steun omvat.

66 In dit verband betreft de goedkeuring van nationale financiële steun, anders dan Hongarije stelt, de bedragen die zijn meegedeeld voor elke producentenorganisatie die nationale financiële steun ontvangt, en niet het totaalbedrag van de nationale financiële steun (voor alle producentenorganisaties gezamenlijk). Overeenkomstig artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening mag de steun immers niet hoger zijn dan 80 % van de financiële bijdragen van de betrokken producentenorganisatie, hetgeen betekent dat het steunbedrag en de inachtneming van de grens van 80 % overeenkomstig artikel 94, lid 1, van verordening nr. 1580/2007 per producentenorganisatie moeten worden geverifieerd, en dat de toestemming van de Commissie derhalve betrekking heeft op de naar producentenorganisatie uitgesplitste steun.

67 Uit het voorgaande volgt dat de Commissie zowel krachtens artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening als krachtens artikel 97, lid 1, van verordening nr. 1580/2007 over een rechtsgrondslag beschikte om de vergoeding door de Unie te maximeren op de in het kader van de toestemmingsprocedure overeenkomstig artikel 94 van verordening nr. 1580/2007 meegedeelde steunbedragen.

68 Het door Hongarije aangedragen betoog kan niet afdoen aan deze op een letterlijke uitlegging gestoelde slotsom.

69 Ten eerste kan artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening niet aldus worden uitgelegd dat de Commissie in wezen gehouden zou zijn om alle steun beneden de grens van 80 % van de bijdragen van de leden of de producentenorganisatie zelf, ongeacht het bedrag van die steun, te vergoeden zodra de producenten in de betrokken regio „bijzonder zwak" georganiseerd zijn.

70 De door Hongarije bepleite uitlegging dat een lidstaat op grond van artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening bevoegd zou zijn om achteraf een hoger bedrag te betalen dan het vooraf meegedeelde bedrag om vervolgens het niet-meegedeelde bedrag vergoed te krijgen, zou met zich brengen dat de toestemmingsprocedure voor de nationale financiële steun haar nuttig effect zou verliezen (zie naar analogie arrest van 4 oktober 2001, Italië/Commissie, C-403/99, Jurispr., EU:C:2001:507, punt 28) en betekenisloos zou worden (zie naar analogie arrest van 10 april 2014, Maatschap T. van Oosterom en A. van Oosterom-Boelhouwer, C-485/12, Jurispr., EU:C:2014:250, punt 61). Zoals de Commissie opmerkt, dient in dit verband te worden geconstateerd dat indien de Europese wetgever de lidstaten niet had willen belasten met een formele toestemmingsprocedure voor de steun, die noodzakelijkerwijs samengaat met een beoordeling van de meegedeelde bedragen, hij dan gebruik had kunnen maken van een soortgelijke procedure als die vervat in artikel 182, lid 6, van de Integrale-GMO-verordening, op grond waarvan de lidstaten staatssteun mogen verlenen aan producenten die geen lid zijn van een erkende organisatie, mits vooraf is voldaan aan bepaalde voorwaarden.

71 Een dergelijke uitlegging zou bovendien onverenigbaar zijn met de doelstelling van de beoordeling van de nationale financiële steun met het oog op het staatssteunrecht, aangezien zij met zich zou brengen dat de Commissie gehouden kan zijn om bedragen te vergoeden waarvoor het, voor zover zij boven op de meegedeelde bedragen zijn betaald, niet mogelijk is geweest deze goed te keuren, zodat daarvoor ook geen toestemming overeenkomstig artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening en artikel 97 van verordening nr. 1580/2007 kon worden gegeven. Er dient aan te worden herinnerd dat

nationale financiële steun in de zin van artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening in artikel 180 van de Integrale-GMO-verordening wordt genoemd als uitzondering op de voorschriften van het Verdrag inzake staatssteun. Deze uitzondering is tegen de achtergrond van overweging 20 van verordening nr. 72/2009 slechts toegestaan voor zover „[d]e betrokken bepalingen [...] reeds adequate steunverleningsvoorwaarden ter voorkoming van ongerechtvaardigde concurrentievervalsing [bevatten]", hetgeen rechtvaardigt dat de mogelijkheid om dergelijke steun te verlenen strikt wordt uitgelegd (zie naar analogie arrest van 27 februari 1985, Italië/Commissie, 56/83, Jurispr., EU:C:1985:85, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

72 Bijgevolg zou de door Hongarije verdedigde uitlegging dat de Commissie gehouden is om alle steun beneden het maximum van 80 % ongeacht het bedrag ervan te vergoeden, zonder invulling te kunnen geven aan de beoordelingsbevoegdheid waarover zij op grond van artikel 103 van de Integrale-GMO-verordening in het kader van de toestemmingsprocedure beschikt, ertoe leiden dat ook artikel 180 van de Integrale-GMO-verordening, begrepen in het licht van overweging 20 van verordening nr. 72/2009 en de doelstellingen die met dat artikel op het gebied van het mededingingsbeleid en in het bijzonder staatssteun worden nagestreefd, zijn nuttig effect verliest.

73 Ten tweede geldt dat voor zover Hongarije zich, ter ondersteuning van zijn uitlegging dat de vergoeding door de Unie is gekoppeld aan de naleving van het maximum van 80 % en niet aan het opgegeven bedrag van de beoogde steun, in repliek beroept op de formulering van artikel 94 van verordening nr. 1580/2007 zoals deze ten tijde van zijn verzoek om toestemming voor nationale financiële steun in de Hongaarse versie luidde, eraan dient te worden herinnerd dat, wanneer er verschillen zijn tussen de verschillende taalversies van een Unierechtelijke bepaling, bij de uitlegging van de betrokken bepaling moet worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt, zoals volgt uit vaste, door de Commissie in haar geschriften genoemde rechtspraak (zie arresten van 19 april 2007, Profisa, C-63/06, Jurispr., EU:C:2007:233, punt 14 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 15 december 2011, Møller, C-585/10, Jurispr., EU:C:2011:847, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

74 Voorts volgt uit de rechtspraak dat het vereiste van eenvormige uitlegging van Unierechtelijke teksten meebrengt dat een bepaalde tekst niet op zichzelf kan worden beschouwd, maar in geval van twijfel moet worden uitgelegd en toegepast in het licht van de teksten in de andere officiële talen [zie arresten van 17 oktober 1996, Lubella, C-64/95, Jurispr., EU:C:1996:388, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 31 januari 2008, Federación de Cooperativas Agrarias de la Comunidad Valenciana/OCVV – Nador Cott Protection (Nadorcott), T-95/06, Jurispr., EU:T:2008:25, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

75 Hongarije beweert in deze zaak niet dat de versies in de andere officiële talen geen melding maakten van de verplichting om de bedragen van de beoogde steun mee te delen, hetgeen overigens niet het geval is.

76 Zoals de Commissie opmerkt, dient in dit verband te worden vastgesteld dat Hongarije in al zijn correspondentie met de Commissie in het kader van de toestemmingsprocedure voor de nationale financiële steun melding heeft gemaakt van het beoogde steunbedrag

77 Het beoogde totaalbedrag van de nationale financiële steun is aanvankelijk meegedeeld bij brief van 30 januari 2009, vervolgens bij brief van 11 maart 2009, om daarna op uitdrukkelijk verzoek van de Commissie, uitgesplitst naar producentenorganisatie, te worden meegedeeld op 12 maart 2009.

78 Hongarije kan dus redelijkerwijs niet betogen dat artikel 94 van verordening nr. 1580/2007, in de Hongaarse formulering ten tijde van het verzoek om toestemming voor de nationale financiële steun, niet aldus kon worden uitgelegd dat hierin was voorgeschreven dat van het bedrag van de nationale financiële steun mededeling werd gedaan.

79 In ieder geval dient erop te worden gewezen dat het Hongaarse woord „összeg" [bedrag] na de toestemmingsbrief is ingevoegd in de Hongaarse versie van verordening nr. 1580/2007 bij de bekendmaking van verordening (EG) nr. 441/2009 van de Commissie van 27 mei 2009 houdende wijziging van verordening nr. 1580/2007 (PB L 129, blz. 10) op 28 mei 2009.

80 Gelet op een en ander heeft de Commissie dus op goede gronden aangenomen dat zij over een rechtsgrondslag beschikte om het door de Unie te vergoeden bedrag te baseren op de tijdens de toestemmingsprocedure voor de nationale financiële steun meegedeelde steunbedragen.

81 Ten slotte dient te worden geconstateerd dat de Commissie in haar brieven verwijst naar verordening nr. 1580/2007 en niet naar uitvoeringsverordening nr. 543/2011, terwijl zij laatstgenoemde verordening wel aanhaalt in het bestreden besluit.

82 Uitvoeringsverordening nr. 543/2011 bevat in artikel 95 materiële regels voor de vergoeding die niet met terugwerkende kracht kunnen worden toegepast op de ten tijde van het verzoek om vergoeding bestaande rechtssituatie (zie naar analogie arrest van 12 november 1981, Meridionale Industria Salumi e.a., 212/80-217/80, Jurispr., EU:C:1981:270, punt 9).

83 Verder dient te worden vastgesteld dat uitvoeringsverordening nr. 543/2011 niet voorziet in toepasselijkheid met terugwerkende kracht op onder de vorige verordening ingediende verzoeken om vergoeding (zie naar analogie arresten van 29 januari 1985, Gesamthochschule Duisburg, 234/83, Jurispr., EU:C:1985:30, punt 20; 15 juli 1993, GruSa Fleisch, C-34/92, Jurispr., EU:C:1993:317, punt 22, en 24 september 2002, Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie, C-74/00 P en C-75/00 P, Jurispr., EU:C:2002:524, punt 119).

84 Gelet hierop hebben partijen in hun geschriften terecht verwezen naar verordening nr. 1580/2007.

85 In dit verband dient te worden opgemerkt dat, aangezien beide verordeningen gericht zijn op dezelfde doelstellingen en zij dezelfde regels bevatten voor de grondslag van de vergoeding door de Unie (zie punt 25 hierboven), de omstandigheid dat de Commissie in het bestreden besluit uitvoeringsverordening nr. 543/2011 aanhaalt in plaats van verordening nr. 1580/2007, geen invloed heeft op de rechtmatigheid van dit besluit, aangezien de uitkomst ongeacht de gehanteerde verordening ongewijzigd blijft (zie naar analogie arresten van 5 juni 1996, Günzler Aluminium/Commissie, T-75/95, Jurispr., EU:T:1996:74, punt 55, en 27 februari 1997, FFSA e.a./Commissie, T-106/95, Jurispr., EU:T:1997:23, punt 199).

86 Het eerste onderdeel van het eerste middel, ontleend aan het ontbreken van een rechtsgrondslag op grond waarvan de Commissie de vergoeding mocht baseren op de tijdens de toestemmingsprocedure meegedeelde steunbedragen, moet dus worden afgewezen.

Tweede onderdeel van het eerste middel, ontleend aan schending van de bepalingen op grond waarvan rekening kan worden gehouden met wijzigingen van het bedrag van de nationale financiële steun in de loop van het jaar

– Schending van de artikelen 67 en 94 bis van verordening nr. 1580/2007

87 Hongarije stelt dat de artikelen 67 en 94 bis van verordening nr. 1580/2007 producentenorganisaties de mogelijkheid bieden om het bedrag van het actiefonds in de loop van het jaar te wijzigen. Volgens Hongarije kan de Commissie de vergoeding dus niet definitief beperken tot de tijdens de toestemmingsprocedure meegedeelde bedragen zonder in strijd te handelen met de artikelen 67 en 94 bis van verordening nr. 1580/2007.

88 Wat om te beginnen artikel 67 van verordening nr. 1580/2007 betreft, op grond waarvan producentenorganisaties onder meer de mogelijkheid hebben om „het bedrag van het actiefonds met ten hoogste 25 % van het oorspronkelijk goedgekeurde bedrag te verhogen", dient te worden vastgesteld dat deze bepaling niet van toepassing is op nationale financiële steun in de zin van artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening.

89 Zoals de Commissie opmerkt, bepaalt artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening immers dat nationale financiële steun „boven op die uit het actiefonds [komt]", hetgeen inhoudt dat een verhoging achteraf van het actiefonds zoals bedoeld in artikel 67 van verordening nr. 1580/2007 niet strekt tot een gelijktijdige verhoging van de nationale financiële steun.

90 Dit onderscheid tussen de twee steunregelingen komt tot uitdrukking in de opbouw van verordening nr. 1580/2007.

91 Titel III van verordening nr. 1580/2007 bevat immers onder meer een hoofdstuk II met het opschrift „Actiefondsen en operationele programma's", waarin artikel 67 zich bevindt en waarin bepalingen zijn opgenomen over de financiële steun van de Unie, alsmede hoofdstuk IV met het opschrift „Nationale financiële steun", waarin de artikelen 96 en 97 inzake de vergoeding van nationale financiële steun zich bevinden.

92 Wat vervolgens het door Hongarije genoemde artikel 94 bis van verordening nr. 1580/2007 betreft, dat bepaalt dat „[e]en producentenorganisatie die nationale financiële steun wil aanvragen [...] zo nodig zijn operationele programma [moet] wijzigen overeenkomstig artikel 67", dient te worden vastgesteld dat deze bepaling in dit geval evenmin van toepassing is.

93 Uit de bewoordingen van artikel 94 bis van verordening nr. 1580/2007 blijkt immers dat dit artikel niet ziet op de voorliggende situatie waarin een door de Commissie goedgekeurd bedrag aan nationale financiële steun achteraf wordt verhoogd, maar op de inhoud van een operationeel programma dat wordt gewijzigd vóór de goedkeuring ervan door de nationale autoriteit.

94 Het tot constatering van een schending van de artikelen 67 en 94 bis van verordening nr. 1580/2007 strekkende betoog van Hongarije dient dus te worden afgewezen.

– Schending van artikel 103 quinquies van de Integrale-GMO-verordening en van de artikelen 53 en 99 van verordening nr. 1580/2007

95 Hongarije stelt dat de bepalingen inzake de vergoeding van nationale financiële steun moeten worden uitgelegd in het licht van de bepalingen inzake financiële steun van de Unie (met name artikel 103 quinquies van de Integrale-GMO-verordening en artikel 99 van verordening nr. 1580/2007), op grond waarvan de steun kan worden gedifferentieerd naargelang van de waarde van de in de handel gebrachte productie.

96 Anders dan artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening voorziet artikel 103 quinquies van de integrale-GMO-verordening voor financiële steun van de Unie evenwel niet in een toestemmingsprocedure bij de Commissie.

97 Verder bepaalt artikel 103 quinquies van de Integrale-GMO-verordening dat de financiële steun van de Unie gelijk is aan het bedrag van de „daadwerkelijk betaalde" financiële bijdragen, terwijl artikel 97, lid 1, van verordening nr. 1580/2007 de vergoeding door de Unie baseert op de „goedgekeurde" nationale financiële steun „die daadwerkelijk [...] is betaald".

98 Het betoog van Hongarije dient dus te worden afgewezen.

99 Gelet op een en ander dient derhalve te worden geoordeeld dat bovengenoemde artikelen, ongeacht of zij nationale financiële steun of financiële steun van de Unie betreffen, er niet aan in de weg stonden dat de Commissie uitsluitend akkoord ging met de door Hongarije gevraagde vergoeding tot ten hoogste de meegedeelde en daadwerkelijk aan producentenorganisaties betaalde bedragen.

100 Het tweede onderdeel van het eerste middel, ontleend aan schending van de bepalingen op grond waarvan rekening kan worden gehouden met wijzigingen van het steunbedrag in de loop van het begrotingsjaar, dient dus te worden afgewezen, en daarmee het eerste middel in zijn geheel.

Tweede middel, ontleend aan een beoordelingsfout bij de toepassing van artikel 97 van verordening nr. 1580/2007

101 Hongarije stelt dat, zelfs indien de Commissie de vergoeding op grond van artikel 97, lid 1, van verordening nr. 1580/2007 mocht beperken tot de meegedeelde bedragen, zij dit enkel had kunnen doen door deze bedragen in de toestemmingsbrief vooraf goed te keuren, hetgeen de Commissie in dit geval niet heeft gedaan.

102 Ter ondersteuning van dit middel voert Hongarije ten eerste aan dat de Commissie in de toestemmingsbrief geen enkel steunbedrag uitdrukkelijk heeft genoemd, anders dan wat bij latere besluiten voor de verkoopseizoenen 2010 en 2011 de praktijk was, waarbij de Commissie het totaalbedrag aan toegekende steun heeft vermeld.

103 Ten tweede stelt Hongarije dat de toestemmingsbrief niet de vorm heeft aangenomen van een impliciet goedkeuringsbesluit in de zin van artikel 94, lid 2, van verordening nr. 1580/2007, dat op basis van wederkerigheid de enige mogelijkheid zou zijn geweest om de meegedeelde steunbedragen impliciet goed te keuren.

104 Ten derde betoogt Hongarije dat de Commissie geen steunbedragen mocht goedkeuren aan de hand van louter als ramingen ingediende gegevens.

105 Ten vierde meent Hongarije dat indien de Commissie de vergoeding van de nationale financiële steun mocht maximeren op basis van niet in het toestemmingsbesluit genoemde steunbedragen, dit „in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel zorgelijk zou zijn”.

106 Er dient aan te worden herinnerd dat de Commissie in overweging 14 van het bestreden besluit heeft geoordeeld dat „[d]e steunbedragen die Hongarije aan bepaalde producentenorganisaties heeft betaald voor de in 2009 uitgevoerde operationele programma's, hoger waren dan de in het verzoek om toestemming vermelde en door de Commissie goedgekeurde bedragen”. Daarop baseert zij de conclusie dat „[d]eze bedragen, voor het gedeelte dat uitgaat boven de door de Commissie goedgekeurde bedragen, niet subsidiabel zijn”, anders dan de bedragen die aan de producentenorganisaties zijn betaald tot ten hoogste het in het verzoek om toestemming genoemde niveau. De Commissie heeft ingevolge artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening besloten om de vergoeding te beperken tot laatstgenoemde bedragen.

107 Uit het bestreden besluit volgt dus dat de Commissie de subsidiabele bedragen heeft beperkt tot de tijdens de toestemmingsprocedure meegedeelde bedragen omdat zij van oordeel was dat de boven op de meegedeelde steunbedragen betaalde bedragen geen „goedgekeurde” steun in de zin van artikel 97, lid 1, van verordening nr. 1580/2007 vormden.

108 Derhalve moet in dit geval worden beoordeeld of de Commissie op goede gronden een grens heeft kunnen stellen aan de subsidiabele bedragen op basis van haar oordeel dat de bedragen die boven op de meegedeelde steunbedragen waren betaald, in de toestemmingsbrief niet waren „goedgekeurd”

overeenkomstig artikel 97, lid 1, van verordening nr. 1580/2007, een en ander met name in het licht van het feit dat de meegedeelde steunbedragen in die brief niet uitdrukkelijk waren genoemd en dat daarin ook niet, althans niet uitdrukkelijk, werd verwezen naar een „goedkeuring" van die bedragen.

109 In dit verband dient ten eerste te worden geconstateerd dat geen enkele bepaling in de Integrale-GMO-verordening of verordening nr. 1580/2007 een verplichting voor de Commissie bevat om in haar toestemmingsbesluit specifiek het meegedeelde steunbedrag te noemen. Verder blijkt uit artikel 103 nonies van de Integrale-GMO-verordening dat de Commissie ten volle bevoegd is om „bepalingen voor de vergoeding" vast te stellen. Bij gebreke van een voorschrift in deze zin was er dus geen enkele bepaling die haar verplichtte om de meegedeelde steunbedragen in de toestemmingsbrief te vermelden.

110 Zoals is opgemerkt in de punten 63 tot en met 66 hierboven, volgt ten tweede uit artikel 97, lid 1, van verordening nr. 1580/2007 dat de vergoeding van nationale financiële steun door de Unie als grondslag heeft „de goedgekeurde nationale financiële steun die daadwerkelijk [...] is betaald". De „goedgekeurde" nationale financiële steun omvat noodzakelijkerwijs het naar producentenorganisatie uitgesplitste bedrag dat met het oog op de toestemming voor de steun is meegedeeld overeenkomstig artikel 94, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1580/2007. Dat in het toestemmingsbesluit niet uitdrukkelijk wordt verwezen naar de meegedeelde steunbedragen betekent dus niet dat de steunbedragen binnen het maximum van 80 % waarbinnen betaling is toegestaan, onbegrensd zijn, aangezien ingevolge artikel 94, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1580/2007 bij de toestemming voor de betaling van de steun met de genoemde bedragen rekening moet worden gehouden.

111 Ten derde dient te worden opgemerkt dat de Commissie slechts heeft ingestemd met de meegedeelde steun nadat zij om het naar producentenorganisatie uitgesplitste bedrag van de nationale financiële steun had gevraagd en dit bedrag haar per e-mail van 12 maart 2009 te kennen was gegeven (zie naar analogie arrest van 16 december 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Commissie, C-537/08 P, Jurispr., EU:C:2010:769, punt 45). Gezien de inhoud van de door Hongarije gedane mededeling is het naar producentenorganisatie uitgesplitste bedrag van de nationale financiële steun, waarop de Commissie zich voor de vaststelling van de vergoeding heeft gebaseerd, in het kader van de toestemmingsprocedure dus goedgekeurd door de Commissie (zie naar analogie beschikking van 22 maart 2012, Italië/Commissie, C-200/11 P, EU:C:2012:165, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

112 Ten vierde wordt in de toestemmingsbrief uitdrukkelijk het „bedrag van de betrokken steun" genoemd in verband met de in artikel 94, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1580/2007 bedoelde elementen waarmee bij de vaststelling van de steun rekening wordt gehouden, en wordt aangegeven dat de steun „naar behoren gemotiveerd" is. Hongarije kon er dus redelijkerwijs niet mee onbekend zijn dat de meegedeelde steunbedragen door de Commissie waren goedgekeurd in de zin van artikel 97, lid 1, van verordening nr. 1580/2007, en als basis zouden dienen voor de vergoeding.

113 In deze omstandigheden en gelet op de hierboven uiteengezette redenen, die met name verband houden met de opbouw van artikel 97 van verordening nr. 1580/2007, de inhoud van de mededeling van Hongarije en de inhoud van de toestemmingsbrief, kan niet worden geoordeeld dat de Commissie een beoordelingsfout heeft gemaakt die tot nietigverklaring van het bestreden besluit dient te leiden. Om de in de punten 109 tot en met 112 hierboven bedoelde redenen dient er immers van te worden uitgegaan dat de toestemmingsbrief de goedkeuring behelst van de meegedeelde steunbedragen, dat wil zeggen het naar producentenorganisatie uitgesplitste bedrag waarom de Commissie had gevraagd en dat haar per e-mail van 12 maart 2009 te kennen was gegeven, niet de daarbovenop betaalde bedragen.

114 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de argumenten die Hongarije aanvoert.

115 Ten eerste is niet van belang dat de Commissie in haar volgende toestemmingsbesluiten haar handelswijze heeft gewijzigd en het meegedeelde totaalbedrag van de nationale financiële steun is gaan vermelden. In dit verband dient te worden opgemerkt dat het bedrag dat voor de vergoeding in aanmerking werd genomen het bedrag van de nationale financiële steun was zoals uitgesplitst naar begunstigde producentenorganisatie (zie punt 66 hierboven).

116 Wat ten tweede het argument van Hongarije betreft dat de toestemmingsbrief niet de vorm heeft aangenomen van een impliciet goedkeuringsbesluit in de zin van artikel 94, lid 2, van verordening nr. 1580/2007, dat op basis van wederkerigheid de enige mogelijkheid zou zijn geweest om de meegedeelde steunbedragen impliciet goed te keuren, volstaat het om vast te stellen dat indien het stilzwijgen van de Commissie een impliciete goedkeuring van de steunbedragen in de zin van artikel 94, lid 2, van verordening nr. 1580/2007 tot gevolg kan hebben, dit temeer geldt voor een toestemmingsbrief waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar het „betrokken steunbedrag" en waarin het verzoek als „naar behoren gemotiveerd" wordt gekwalificeerd. Overigens moet worden opgemerkt dat het door Hongarije genoemde artikel 94, lid 2, van verordening nr. 1580/2007 bepaalt dat „[h]et verzoek door de Commissie [wordt] goedgekeurd of afgewezen", waaruit blijkt dat de goedkeuring van de steun noodzakelijkerwijs, en derhalve impliciet, ziet op de inhoud van het verzoek, dat noodzakelijkerwijs het in lid 1 van dat artikel bedoelde „steunbedrag" omvat.

117 Wat ten derde de stelling betreft dat het bij de door Hongarije genoemde bedragen ging om ramingen aan de hand waarvan de Commissie die bedragen niet had mogen goedkeuren, blijkt dat de mededeling van ramingen inherent is aan de toestemmingsprocedure, aangezien de nationale financiële steun afhankelijk is van de bijdragen van de leden aan het actiefonds. Deze bijdrage hangt af van hun agrarische productie, die pas aan het einde van het jaar bekend is. Bijgevolg vormt de omstandigheid dat de meegedeelde bedragen ramingen zijn, voor de Commissie geen beletsel om te weigeren de bedragen die boven op de meegedeelde bedragen zijn betaald te vergoeden, temeer nu deze ramingen overeenkomstig artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening naar behoren gemotiveerd moeten zijn. Wanneer de Commissie ramingen van bedragen worden meegedeeld, is het haar dus niet verboden om die bedragen als basis te hanteren voor de toestemming voor de meegedeelde steun, en deze als wezenlijk element voor die toestemming te beschouwen.

118 Ten vierde is het betoog van Hongarije dat indien de Commissie de vergoeding van de nationale financiële steun zou mogen maximeren op basis van niet in de toestemmingsbrief genoemde steunbedragen, dit „in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel zorgelijk zou zijn", feitelijk noch juridisch op enigerlei wijze onderbouwd.

119 Hongarije verduidelijkt met name niet wie door de beweerde schending van het rechtszekerheidsbeginsel zou worden benadeeld (de lidstaat of de voor de steun in aanmerking komende producentenorganisaties).

120 Zonder verduidelijking op dit punt dient ervan te worden uitgegaan dat de beweerde schending in de eerste plaats Hongarije, als partij in dit geding, betreft.

121 Nu de door de Commissie in de toestemmingsbrief in aanmerking genomen bedragen evenwel door de Hongaarse autoriteiten zelf zijn meegedeeld, raakt de omstandigheid dat deze bedragen als basis hebben gediend voor de toestemming voor de nationale financiële steun, en vervolgens als grondslag voor de vergoeding, op geen enkele manier aan het rechtszekerheidsbeginsel, zoals de Commissie benadrukt. Hongarije kon er immers redelijkerwijs niet mee onbekend zijn dat de naar producentenorganisatie uitgesplitste, op uitdrukkelijk verzoek van de Commissie meegedeelde bedragen, de basis voor de toestemming zouden vormen (zie punt 112 hierboven).

122 Derhalve kan het ontbreken van een uitdrukkelijke verwijzing in de toestemmingsbrief naar de door Hongarije meegedeelde maximale bedragen niet aldus worden opgevat dat de Commissie ervan afzag om de toestemming voor de nationale financiële steun en de vergoeding ervan te baseren op de meegedeelde steunbedragen.

123 Gelet hierop dient het tweede middel, ontleend aan een beoordelingsfout bij de toepassing van artikel 97 van verordening nr. 1580/2007, te worden afgewezen.

124 Aangezien geen van beide middelen kan worden aanvaard, moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

125 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien Hongarije in het ongelijk is gesteld, dient hij overeenkomstig de vordering van de Commissie in zijn eigen kosten en in die van de Commissie te worden verwezen.

HET GERECHT (Tweede kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Hongarije draagt zijn eigen kosten en die van de Europese Commissie.

Martins Ribeiro Gervasoni Madise

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 september 2015.

ondertekeningen

Inhoud

Toepasselijke bepalingen 1

Integrale GMO-verordening 1

Verordening nr. 1580/2007 4

Uitvoeringsverordening nr. 543/2011 7

Voorgeschiedenis van het geding 7

Procedure en conclusies van partijen 10

In rechte 11

Eerste middel, ontleend aan een ultra-vires-toepassing van artikel 103 sexies van de Integrale-GMO-verordening en artikel 97 van verordening nr. 1580/2007 11

Eerste onderdeel van het eerste middel, ontleend aan het ontbreken van een rechtsgrondslag op grond waarvan de Commissie de vergoeding door de Unie mocht beperken tot de meegedeelde steunbedragen 11

Tweede onderdeel van het eerste middel, ontleend aan schending van de bepalingen op grond waarvan rekening kan worden gehouden met wijzigingen van het bedrag van de nationale financiële steun in de loop van het jaar 15

– Schending van de artikelen 67 en 94 bis van verordening nr. 1580/2007 15

– Schending van artikel 103 quinquies van de Integrale-GMO-verordening en van de artikelen 53 en 99 van verordening nr. 1580/2007 16

Tweede middel, ontleend aan een beoordelingsfout bij de toepassing van artikel 97 van verordening nr. 1580/2007 17

Kosten 20