ARREST VAN HET GERECHT (Zevende kamer)

26 februari 2015 *

„EOGFL — Afdeling Garantie — ELFG en Elfpo — Aan financiering onttrokken uitgaven — Maatregelen voor platttelandsontwikkeling — ‚Natuurlijke handicaps' en agromilieu — Geschiktheid van de controles — Forfaitaire financiële correcties — Evenredigheid"

In zaak T-365/13,

Republiek Litouwen, vertegenwoordigd door D. Kriaučiūnas, R. Krasuckaitė en A. Petrauskaitė als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Steiblytė en G. von Rintelen als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van uitvoeringsbesluit 2013/214/EU van de Commissie van 2 mei 2013 houdende onttrekking aan EU-financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten hebben verricht in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) of in het kader van het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB L 123, blz. 11),

wijst

HET GERECHT (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: M. van der Woude (rapporteur), president, I. Wiszniewska-Białecka en I. Ulloa Rubio, rechters,

griffier: C. Heeren, administrateur,

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

het navolgende

* Procestaal: Litouws.

Arrest[1]

Voorgeschiedenis van het geding

1 Bij uitvoeringsbesluit 2013/214/EU, houdende onttrekking aan EU-financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten hebben verricht in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) of in het kader van het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB L 123, blz. 11; hierna: „bestreden besluit"), heeft de Europese Commissie onder meer bepaalde door de Republiek Litouwen verrichte, voor de begrotingsjaren 2008 en 2009 gedeclareerde uitgaven onttrokken aan communautaire financiering. De onttrokken uitgaven hadden betrekking op steunmaatregelen ten laste van Elfpo in het kader van as 2 van het programma voor plattelandsontwikkeling van Litouwen voor 2007-2013 (hierna: „programma"), dat is goedgekeurd bij besluit C(2007) 5076 van de Commissie van 19 oktober 2007 zoals laatstelijk gewijzigd bij besluit C(2009) 10216 van de Commissie van 14 december 2009.

2 Het bestreden besluit is genomen na een in Litouwen in de periode van 21 tot en met 25 september 2009 uitgevoerd onderzoek in het kader van de goedkeuring van de rekeningen van Elfpo dat erop gericht was na te gaan of het beheerssysteem voor as 2 van het programma voldeed aan de Unierechtelijke voorschriften.

3 Bij brief van 10 december 2009 is de Republiek Litouwen van het na dit onderzoek opgestelde auditrapport in kennis gesteld. Op 1 februari 2010 heeft de Commissie het antwoord van de Litouwse autoriteiten ontvangen.

4 De Commissie heeft een bilaterale vergadering belegd, die op 21 oktober 2010 heeft plaatsgevonden. Tijdens deze vergadering hebben de vertegenwoordigers van de Republiek Litouwen en van de Commissie de resultaten van de controle besproken. De notulen van deze vergadering zijn op 13 december 2010 aan de Litouwse autoriteiten toegezonden.

5 Bij brief van 10 november 2011 heeft de Commissie, overeenkomstig artikel 11, lid 1, van verordening (EG) nr. 885/2006 van de Commissie van 21 juni 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad met betrekking tot de erkenning van de betaalorganen en andere instanties en de goedkeuring van de rekeningen inzake het ELGF en het Elfpo (PB L 171, blz. 90), haar bevindingen naar aanleiding van het onderzoek meegedeeld aan de Republiek Litouwen. In deze brief stelde de Commissie voor om wat betreft de uitgaven die samenhangen met de in 2008 en 2009 ingediende aanvragen, een forfaitaire correctie van 5 % toe te passen op de agromilieumaatregel (maatregel nr. 214) en van 2 % op de steunmaatregel ten gunste van landbouwers in andere gebieden met handicaps dan berggebieden (maatregel nr. 212) (hierna: „maatregel met betrekking tot natuurlijke handicaps").

6 Bij brief van 22 december 2011 hebben de Litouwse autoriteiten dit voorstel voor een financiële correctie overeenkomstig artikel 16 van verordening nr. 885/2006 voorgelegd aan het bemiddelingsorgaan. Op 30 maart 2012 heeft het bemiddelingsorgaan zijn eindrapport uitgebracht. De Commissie heeft de conclusies van dit rapport gedeeltelijk overgenomen.

7 Bij brief van 23 november 2012 heeft de Commissie haar definitieve standpunt gewijzigd.

1 — Enkel de punten van dit arrest waarvan het Gerecht publicatie nuttig acht, worden weergegeven.

8 Op 3 mei 2013 is het bestreden besluit, vergezeld van een syntheseverslag met de motivering van de financiële correctie, toegezonden aan de Republiek Litouwen. Bij dit besluit is een financiële correctie van 3 448 510 EUR opgelegd ten aanzien van de in de jaren 2008 en 2009 ingediende aanvragen in het kader van de maatregelen nr. 1 en nr. 9 van as 2 van het programma.

9 In wezen motiveerde de Commissie het opleggen van een financiële correctie als volgt:

— in het kader van de maatregel betreffende natuurlijke handicaps is niet nagegaan of aan het subsidiabiliteitscriterium inzake veedichtheid is voldaan;

— de nakoming van de verbintenissen uit hoofde van de agromilieumaatregel is niet voor 100 % van de landbouwpercelen geverifieerd;

— op de verbintenis met betrekking tot het meststoffengebruik is onvoldoende controle uitgeoefend, aangezien er slechts een visuele verificatie heeft plaatsgevonden.

Procedure en conclusies van partijen

10 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 12 juli 2013, heeft de Republiek Litouwen het onderhavige beroep ingesteld.

11 De Republiek Litouwen concludeert tot:

— nietigverklaring van het bestreden besluit voor zover daarbij bepaalde door haar in het kader van Elfpo verrichte uitgaven aan communautaire financiering zijn onttrokken;

— verwijzing van de Commissie in de kosten.

12 De Commissie concludeert tot:

— verwerping van het beroep;

— verwijzing van de Republiek Litouwen in de kosten.

In rechte

13 Ter onderbouwing van haar beroep voert de Republiek Litouwen vijf middelen aan. De eerste twee middelen hebben betrekking op de maatregel betreffende natuurlijke handicaps. Met het eerste middel wordt schending gesteld van de artikelen 10 en 15 van verordening (EG) nr. 1975/2006 van de Commissie van 7 december 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad met betrekking tot de toepassing van controleprocedures en van de randvoorwaarden in het kader van de steunmaatregelen voor plattelandsontwikkeling (PB L 368, blz. 74), en artikel 48 van verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie van 15 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB L 368, blz. 15). Met het tweede middel wordt schending gesteld van artikel 31, lid 2, van verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 209, blz. 1) en van het evenredigheidsbeginsel.

14 De overige middelen hebben betrekking op de agromilieumaatregel. Het derde middel, ontleend aan schending van artikel 14, lid 2, van verordening nr. 1975/2006, artikel 48, lid 1, van verordening nr. 1974/2006 en artikel 29 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 verordeningen (EG) nr. 1782/2003 en (EG) nr. 73/2009 van de Raad, en inzake de randvoorwaarden waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 479/2008 van de Raad (PB L 141, blz. 18), betreft de controle op de nakoming van de verbintenissen op alle percelen. Het vierde en het vijfde middel, ontleend aan schending van artikel 10 van verordening nr. 1975/2006 en artikel 31, lid 2, van verordening nr. 1290/2005 alsmede het evenredigheidsbeginsel, betreffen de verificatie van de nakoming van de verbintenissen inzake meststoffengebruik.

[omissis]

Vijfde middel: schending van artikel 31, lid 2, van verordening nr. 1290/2005 en van het evenredigheidsbeginsel

108 De Republiek Litouwen bestrijdt de financiële correctie van 5 % die is opgelegd ten aanzien van de agromilieumaatregelen waarvoor het criterium inzake meststoffengebruik geldt, en die is gebaseerd op de vaststelling van de Commissie dat de uitgevoerde visuele controles ontoereikend waren. Zij stelt dat de financiële correctie van 5 % onevenredig is in verhouding tot de beweerde inbreuk, en verder gaat dan passend en nodig is ter bescherming van de financiële belangen van de Unie.

109 De Republiek Litouwen brengt naar voren dat het bemiddelingsorgaan in zijn rapport twijfels heeft geuit over de gegrondheid van de financiële correctie van 5 %. Immers, volgens het bemiddelingsorgaan hebben de achteraf verrichte controles aangetoond dat geen enkele onregelmatigheid was begaan, zodat de beweerde schending voor Elfpo een beperkt risico met zich heeft gebracht.

110 Er zij aan herinnerd dat volgens artikel 31, lid 2, van verordening nr. 1290/2005 de Commissie de aan communautaire financiering te onttrekken bedragen bepaalt en daarbij rekening houdt met de aard en ernst van de inbreuk, alsmede met de financiële schade voor de Gemeenschap.

111 In dit verband voorziet document nr. VI/5330/97 in een correctie van 5 % wanneer alle essentiële controles zijn uitgevoerd, maar qua aantal, frequentie of grondigheid niet voldeden aan de voorschriften, zodat redelijkerwijs kan worden geconcludeerd dat zij onvoldoende garanties bieden inzake de rechtmatigheid van de aanvragen en dat er voor de begroting van de Unie een aanzienlijk risico op verlies bestaat.

112 Wat in de eerste plaats de aard en ernst van de inbreuk in het onderhavige geval betreft, betoogt de Commissie op goede gronden dat wanneer er ter zake van het criterium inzake meststoffengebruik uitsluitend visuele controles zijn uitgevoerd, deze tekortkoming moet worden beschouwd als een gebrek dat van invloed is op een wezenlijk onderdeel van de controle, hetgeen in beginsel een forfaitaire correctie van 5 % overeenkomstig document nr. VI/5330/97 kan rechtvaardigen (zie punt 111 hierboven).

113 Bovendien is, zoals de Commissie stelt, deze forfaitaire correctie slechts toegepast op de maatregelen waarvoor het criterium inzake meststoffengebruik geldt. Dit blijkt uit het syntheseverslag en wordt door verzoekster niet bestreden.

114 Wat in de tweede plaats de omvang van het financiële risico betreft dat voortvloeit uit de ontoereikende controle van de maatregelen waarvoor het criterium inzake meststoffengebruik geldt, dient evenwel te worden onderzocht of de Commissie zich overeenkomstig document nr. VI/5330/97 op goede gronden op het standpunt kon stellen dat deze tekortkoming een ernstig risico van verlies inhield voor de begroting van de Unie (zie punt 111 hierboven).

115 Volgens vaste rechtspraak staat het weliswaar aan de Commissie om schending van communautaire voorschriften te bewijzen, maar is het aan de lidstaat – zodra die schending vaststaat – om in voorkomend geval te bewijzen dat de Commissie een vergissing heeft begaan wat de eraan te verbinden financiële gevolgen betreft (arrest van 7 juli 2005, Griekenland/Commissie, C-5/03, Jurispr., EU:C:2005:426, punt 38).

116 In casu is de Republiek Litouwen door het Gerecht schriftelijk verzocht om ter terechtzitting de aard van de ex post verrichte, uitgebreidere controles te verduidelijken teneinde de betrouwbaarheid van de in 2008 en 2009 uitgevoerde visuele controles te bepalen; in antwoord hierop heeft zij uiteengezet dat er, naar aanleiding van de aanbevelingen in het op 10 december 2009 aan de Litouwse autoriteiten toegezonden auditverslag, controles ex post zijn uitgevoerd in overeenstemming met de door de Commissie gesuggereerde methoden, waarbij met name de facturen en de boekhouding van 10 % van de betrokken landbouwers zijn nagegaan.

117 De Commissie heeft niet betwist dat de bij de controles ex post gehanteerde methoden in overeenstemming waren met haar aanbevelingen. Zij stelt dat deze controles de aanvankelijke tekortkoming niet hebben weggenomen.

118 Aangezien deze controles ex post, die met toepassing van verschillende methodes zijn uitgevoerd op 10 % van de steekproef, bij de 215 gecontroleerde aanvragers geen enkele onregelmatigheid aan het licht hebben gebracht (zie punt 109 hierboven), dient te worden geoordeeld dat de Republiek Litouwen rechtens genoegzaam heeft bewezen dat het achterwege blijven van kruiscontroles in overeenstemming met de Unierechtelijke regelgeving in de praktijk voor de begroting van de Unie slechts een beperkt financieel risico met zich heeft gebracht. Op grond van document nr. VI/5330/97 rechtvaardigde dit risico niet dat voor de betrokken maatregelen een financiële correctie van 5 % werd toegepast, die enkel is voorgeschreven wanneer sprake is van een ernstig risico van verlies voor de begroting van de Unie.

119 Bijgevolg is oplegging van een financiële correctie van 5 % wat betreft de agromilieumaatregelen die samenhangen met het criterium inzake meststoffengebruik, in strijd met artikel 31, lid 2, van verordening nr. 1290/2005 en het evenredigheidsbeginsel.

120 Het vijfde middel is derhalve gegrond. Het beroep moet worden verworpen voor zover het berust op de vier overige middelen.

121 Het bestreden besluit moet derhalve nietig worden verklaard voor zover daarbij een financiële correctie van 5 % is opgelegd wat betreft de agromilieumaatregelen die samenhangen met het criterium inzake meststoffengebruik.

Kosten

122 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, beslist het Gerecht over de verdeling van de kosten indien meerdere partijen in het ongelijk zijn gesteld.

123 In dit geval dient elke partij in haar eigen kosten te worden verwezen.

HET GERECHT (Zevende kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Uitvoeringsbesluit 2013/214/EU van de Commissie van 2 mei 2013 houdende onttrekking aan EU-financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten hebben verricht in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) of in het kader van het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo), wordt nietig verklaard voor zover daarbij een financiële correctie van 5 % is opgelegd wat betreft de agromilieumaatregelen die samenhangen met het criterium inzake meststoffengebruik.

2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.

3) De Republiek Litouwen en de Europese Commissie dragen hun eigen kosten.

Van der Woude Wiszniewska-Białecka Ulloa Rubio

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 februari 2015.

ondertekeningen