



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer)

25 september 2018\*

„ELGF en Elfpo – Van financiering uitgesloten uitgaven – Ontkoppelde rechtstreekse steun – Controles ter plaatse – Teledetectie – Beoordeling van risicofactoren – Door de betrokken lidstaat te nemen corrigerende maatregelen – Begroting van de financiële schade – Evenredigheid”

In zaak T-260/16,

**Koninkrijk Zweden**, aanvankelijk vertegenwoordigd door L. Swedenborg, A. Falk, N. Otte Widgren, C. Meyer-Seitz en U. Persson, vervolgens door L. Swedenborg, A. Falk en C. Meyer-Seitz, als gemachtigden,

verzoeker,

ondersteund door

**Tsjechische Republiek**, vertegenwoordigd door M. Smolek en J. Vlácil als gemachtigden,

interveniente,

tegen

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door D. Triantafyllou en K. Simonsson als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot, primair, nietigverklaring van uitvoeringsbesluit (EU) 2016/417 van de Commissie van 17 maart 2016 houdende onttrekking aan EU-financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten hebben verricht in het kader van het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) of in het kader van het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) (PB 2016, L 75, blz. 16), voor zover het betrekking heeft op een bedrag van 8 811 286,44 EUR aan ontkoppelde rechtstreekse steun die voor het aanvraagjaar 2013 aan het Koninkrijk Zweden is betaald en, subsidiair, tot verlaging van voornoemd van financiering uitgesloten bedrag aan ontkoppelde rechtstreekse steun tot 1 022 259,46 EUR,

wijst

HET GERECHT (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: M. Prek, president, F. Schalin (rapporteur) en J. Costeira, rechters,

griffier: P. Cullen, administrateur,

\* Procestaal: Zweeds.

gezien de stukken en na de terechtzitting op 23 februari 2018,  
het navolgende

### Arrest

#### Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Naar aanleiding van een van 19 tot en met 23 augustus 2013 door haar diensten verrichte inspectie betreffende oppervlaktegebonden rechtstreekse steun voor de aanvraagjaren 2011 en 2012, kwam de Europese Commissie tot de conclusie dat het Koninkrijk Zweden tekort is geschoten in de toepassing van zijn verplichtingen omtrent de selectie van steekproeven voor controles, zoals deze voortvloeiden uit artikel 31 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).
- 2 De door de lidstaten uit te voeren controles hebben tot doel om de informatie die zij ter beschikking hebben over de landbouwgrond waarvoor steun is aangevraagd bij te werken en te verifiëren, ter verlaging van het risico op fouten bij de toekenning van deze steun.
- 3 De Commissie heeft op 6 december 2013 een brief met een bijlage verstuurd aan de Zweedse autoriteiten (hierna samen: „mededeling van 6 december 2013”) overeenkomstig de bepalingen van artikel 11, lid 1, eerste alinea, 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 2006, L 171, blz. 90), waarin zij in wezen aangaf dat de Zweedse autoriteiten niet volledig hadden voldaan aan hun verplichtingen omtrent het toezicht op rechtstreekse oppervlaktegebonden betalingen voor de aanvraagjaren 2011 en 2012. De Commissie merkte hierbij op dat de vergelijking van de resultaten van de controles middels teledetectie enerzijds, en de controles ter plaatste anderzijds, leidden tot de vaststelling van een significant van elkaar afwijkend aantal fouten, terwijl de twee soorten controle dezelfde resultaten hadden moeten opleveren. Bijgevolg kan worden vermoed dat bij de teledetectie ofwel de selectie van steekproeven ofwel de controlemethode tekortkomingen vertoonde. Het foutenpercentage lag immers lager bij de controle door middel van teledetectie, wat erop wijst dat de risicoanalyse op basis van een selectie van steekproeven niet correct is uitgevoerd, aangezien deze analyse werd uitgevoerd met een beperkt aantal risicofactoren die zelf noch jaarlijks werden geëvalueerd, noch doeltreffend werden bijgewerkt met het oog op een betere vaststelling van de risico's voor het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) (hierna ook: „Fonds”). Tot slot heeft de Commissie de Zweedse autoriteiten verzocht om kenbaar te maken welke correctiemaatregelen zij reeds hadden genomen en welke zij hebben overwogen te nemen.
- 4 Op 5 februari 2014 hebben de Zweedse autoriteiten – in casu de Jordbruksverk (Zweeds bureau voor landbouw) – gereageerd op de bezwaren van de Commissie.
- 5 Bij brief van 11 april 2014 heeft de Commissie overeenkomstig artikel 11, lid 1, van verordening nr. 885/2006 de Zweedse autoriteiten uitgenodigd voor een bilaterale vergadering. Na afloop van deze vergadering, die plaatsvond op 20 mei 2014, bleef de Commissie bij haar conclusies met betrekking tot de vaststelling van tekortkomingen voor de aanvraagjaren 2011 en 2012.

- 6 Op 25 september 2014 hebben de Zweedse autoriteiten aan de Commissie hun reactie gestuurd op de conclusies van de notulen van de bilaterale vergadering van 20 mei 2014, met hun eigen schatting van de door het Fonds geleden schade voor de aanvraagjaren 2011 tot en met 2013, die volgens hen 636 865 EUR bedroeg.
- 7 Op 15 januari 2015 heeft de Commissie een mededeling gericht aan de Zweedse autoriteiten overeenkomstig de bepalingen van artikel 11, lid 2, derde alinea, en artikel 16, lid 1, van verordening nr. 885/2006 (hierna: „mededeling van 15 januari 2015”). Hierin verwierp zij de door de Zweedse autoriteiten gemaakte schatting van de schade, waarbij de Commissie aanvoerde dat zij in casu hadden nagelaten om naar behoren een aanvullende controle uit te voeren.
- 8 Op 24 februari 2015 heeft het Koninkrijk Zweden verzocht om de zaak voor te leggen aan het in artikel 16 van verordening nr. 885/2006 vermelde bemiddelingsorgaan. In zijn rapport van 9 juli 2015 kwam het bemiddelingsorgaan tot de conclusie dat de standpunten van partijen onverenigbaar waren. Het stelde evenwel voor aan de Commissie om de van de Zweedse provincies afkomstige aanvragen waarbij in 2013 geen gebruik was gemaakt van teledetectie, niet in aanmerking te nemen bij de correctie, en om een door de Zweedse autoriteiten aangevoerde kaart in overweging te nemen, waaruit een wijziging van de geografische ligging van de controlegebieden vanaf het jaar 2013 blijkt.
- 9 Op 19 oktober 2015 deelde de Commissie aan het Koninkrijk Zweden haar definitieve standpunt mee (hierna: „definitief standpunt van 19 oktober 2015”). Zij heeft gekozen voor de toepassing van een forfaitaire correctie die uitsluitend betrekking had op het aanvraagjaar 2013 en de acht Zweedse provincies waarin van 2011 tot en met 2013 teledetectie was toegepast. De Commissie zet in essentie uiteen dat het voortdurende uitblijven van een bijwerking van de risicoanalyse voor de selectie van steekproeven voor controle middels teledetectie, wat – gelet op het voortdurende karakter ervan – neerkomt op het ontbreken van een aanvullende controle, een risico van schade voor het ELGF met zich meebrengt. In die omstandigheden is een forfaitaire correctie die betrekking heeft op alle oppervlaktegebonden steun de beste manier om dit risico te kwantificeren en lijkt een correctiepercentage van 2 % gerechtvaardigd.
- 10 Bij uitvoeringsbesluit (EU) 2016/417 van de Commissie van 17 maart 2016 houdende onttrekking aan EU-financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten hebben verricht in het kader van het ELGF of in het kader van het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) (PB 2016, L 75, blz. 16), is een forfaitaire correctie van 2 % toegepast op de in Zweden gedane uitgaven voor ontkoppelde rechtstreekse steun voor het aanvraagjaar 2013, waarvan het definitieve bedrag neerkwam op 8 811 286,44 EUR (hierna: „bestreden besluit”).

### **Procedure en conclusies van partijen**

- 11 Bij op 24 mei 2016 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft het Koninkrijk Zweden het onderhavige beroep ingesteld.
- 12 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 7 september 2016, heeft de Tsjechische Republiek verzocht om in de zaak te worden toegelaten tot interventie aan de zijde van Koninkrijk Zweden, hetgeen de president van de Tweede kamer van het Gerecht bij beschikking van 19 oktober 2016 heeft toegestaan.
- 13 Het verweerschrift, de memorie van repliek en de memorie van dupliek zijn respectievelijk op 5 oktober en 1 december 2016 en 13 januari 2017 neergelegd ter griffie van het Gerecht.
- 14 Naar aanleiding van de neerlegging van de memorie in interventie door de Tsjechische Republiek op 1 december 2016, hebben het Koninkrijk Zweden en de Commissie opmerkingen ingediend op respectievelijk 21 en 23 februari 2017.

- 15 De sluiting van de schriftelijke behandeling is op 28 februari 2017 ter kennis gebracht van partijen.
- 16 Het Koninkrijk Zweden heeft op 20 maart 2017 aangegeven dat het een terechtzitting wilde.
- 17 Het Koninkrijk Zweden verzoekt het Gerecht:
- primair, het bestreden besluit nietig te verklaren;
  - subsidiair, het bestreden besluit nietig te verklaren en te wijzigen door het aan financiering door de Europese Unie onttrokken bedrag te verlagen tot 1 022 259,46 EUR, en
  - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 18 De Commissie verzoekt het Gerecht:
- het beroep te verwerpen, en
  - het Koninkrijk Zweden te verwijzen in de kosten.
- 19 De Tsjechische Republiek verzoekt het Gerecht de vorderingen van het Koninkrijk Zweden toe te wijzen en het bestreden besluit voor zover gevorderd nietig te verklaren.

### **Middelen en argumenten van partijen**

- 20 Het Koninkrijk Zweden voert in het kader van het beroep drie middelen aan.
- 21 Het voert ten eerste aan dat de Commissie blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de bepalingen van artikel 11, lid 1, van verordening nr. 885/2006 te schenden, alsook die van artikel 52 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), voor zover zij in de mededeling van 6 december 2013 – die zij na afloop van haar onderzoek aan het Koninkrijk Zweden heeft gericht – noch de vermeende tekortkoming heeft gepreciseerd, noch heeft aangegeven welke correctiemaatregelen moeten worden getroffen om ervoor te zorgen dat het Unierecht voortaan wordt nageleefd. Die mededeling kan derhalve niet worden ingeroepen ter rechtvaardiging van de litigieuze financiële correctie.
- 22 Ten tweede stelt het dat de Commissie het bestreden besluit heeft gebaseerd op onjuiste conclusies met betrekking tot de verschillen die bleken uit de vergelijking van het aantal fouten dat bij de twee controlemethoden was vastgesteld. Bijgevolg heeft de Commissie de vermeende tekortkomingen niet aangetoond, noch hoe deze tekortkomingen – ervan uitgaande dat zij bestaan – zouden kunnen leiden tot een risico op schade voor het ELGF.
- 23 Ten derde voert het tevens aan dat de Commissie bij de berekening van de forfaitaire correctie zowel artikel 52 van verordening nr. 1306/2013 heeft geschonden, als haar eigen richtsnoeren zoals neergelegd in document nr. VI/5330/97 van de Commissie van 23 december 1997, met als titel „Richtsnoeren voor de berekening van de financiële consequenties bij de voorbereiding van de beschikking betreffende de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie” (hierna: „document nr. VI/5330/97”), evenals het evenredigheidsbeginsel.
- 24 De Commissie betwist de argumentatie die het Koninkrijk Zweden in zijn drie middelen heeft ontwikkeld.

- 25 De Tsjechische Republiek, die aangeeft de argumentatie van het Koninkrijk Zweden ten volle te ondersteunen, heeft alleen opmerkingen betreffende het tweede en het derde middel gemaakt.

***Eerste middel: schending van artikel 52 van verordening nr. 1306/2013 en van artikel 11, lid 1, van verordening nr. 885/2006***

- 26 Het Koninkrijk Zweden stelt dat artikel 52 van verordening nr. 1306/2013 en artikel 11, lid 1, van verordening nr. 885/2006 de verschillende fasen regelen die bij de procedure tot goedkeuring van de rekeningen van het ELGF moeten worden doorlopen. In het bijzonder moet krachtens artikel 11, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 885/2006 de betrokken lidstaat – om zo snel mogelijk de vastgestelde tekortkomingen te kunnen verhelpen – eerst in kennis worden gesteld van de resultaten van het onderzoek van de Commissie en op de hoogte worden gebracht van de correctiemaatregelen die moeten worden genomen om de toekomstige naleving van de betrokken Unievoorschriften te waarborgen. Alleen een dergelijke schriftelijke mededeling kan het referentiepunt vormen voor de berekening van de termijn van 24 maanden waarin is voorzien bij artikel 52, lid 4, onder a), van verordening nr. 1306/2013, die het mogelijk maakt vast te stellen welke uitgaven van Uniefinanciering kunnen worden uitgesloten.
- 27 De mededeling van 6 december 2013 voldoet echter – evenmin als de latere brieven en mededelingen van de Commissie – niet aan de vereisten van artikel 11, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 885/2006, aangezien deze niet duidelijk aangeeft wat de aan het Koninkrijk Zweden verweten tekortkoming is, noch welke correctiemaatregelen dienden te worden genomen om deze te verhelpen. De Commissie gaf deze verduidelijkingen pas in het definitieve standpunt van 19 oktober 2015, waarin zij bovendien aangaf dat het voortbestaan van de vermeende tekortkomingen moest worden gelijkgesteld met een achterwege blijven van aanvullende controle. In het bijzonder kan op grond van de tekst van de mededeling van 6 december 2013 worden vastgesteld dat de Commissie alleen heeft aangegeven dat zij het bestaan vermoedde van of tekortkomingen bij een aanvullende controle – in casu bij de risicoanalyse voor de selectie van de steekproeven voor controle middels teledetectie – of enige tekortkoming bij een essentiële controle, te weten in het kader van een fysieke inspectie middels teledetectie. De door artikel 11, lid 1, van verordening nr. 885/2006 voorziene schriftelijke mededeling dient echter volgens de rechtspraak – om haar waarschuwendende functie te kunnen vervullen – de betrokken lidstaat volledig in te lichten omtrent de bezwaren van de Commissie.
- 28 Terwijl de diensten van de Commissie enkel onderzoek hebben gedaan naar de aanvraagjaren 2011 en 2012, zijn bovendien de door haar geformuleerde vermoedelijke tekortkomingen achteraf gelijkgesteld aan een afwezigheid van risicoanalyse, zonder dat de grondslag voor een dergelijke ontwikkeling van het standpunt van de Commissie blijkt uit het dossier, de Uniewetgeving of de rechtspraak, of zelfs uit haar eigen richtsnoeren, volgens welke het feit dat een procedure voor verbetering vatbaar is, niet voldoende is om financiële correcties te rechtvaardigen.
- 29 De Commissie werpt tegen dat zij in de mededeling van 6 december 2013 – in het bijzonder in punt 1.2.1 van de bijlage erbij, met als opschrift „Doeltreffendheid van de risicoanalyse” – de Zweedse autoriteiten heeft voorzien van details betreffende de verweten gebreken en hun heeft verzocht om nadere toelichting over de risicoanalyse ten aanzien van controles middels teledetectie, evenals om uitleg over de wijze waarop wordt verzekerd dat voldoende rekening wordt gehouden met het risico voor het Fonds. Dit verzoek moet worden beschouwd als een op zijn minst impliciete aanduiding in algemene bewoordingen van de te nemen correctiemaatregelen. Met betrekking tot de vastgestelde verschillen tussen de twee controlemethoden heeft de Commissie aangegeven dat kan worden vermoed dat ofwel de selectie van steekproeven voor controle ofwel de controlemethode tekortkomingen vertoonde.

- 30 De Commissie zet in het bijzonder uiteen dat zij in punt 1.3.2 van de bijlage bij de mededeling van 6 december 2013 heeft gewezen op de zwakke punten die waren vastgesteld bij de snelle controles ter plaatse die de Zweedse autoriteiten hebben uitgevoerd naar aanleiding van de controles door middel van teledetectie.
- 31 De Commissie betoogt voorts dat, hoewel het juist is dat de mededeling van 6 december 2013 betrekking heeft op de aanvraagjaren 2011 en 2012, dit verband houdt met het feit dat voor zover deze mededeling betrekking had op een controle die is uitgevoerd in augustus 2013, er in dat stadium geen resultaat was voor het jaar 2013. Aangezien de onregelmatigheden voortduurden, was zij er echter toe gehouden dit in aanmerking te nemen bij de vaststelling van de periode voor de financiële correctie. Het feit dat er tekortkomingen bestonden gedurende de jaren 2011 tot en met 2013 betekent dat moest worden aangenomen dat er gedurende die jaren geen risicoanalyse was uitgevoerd, en dat er dus geen aanvullende controle hadden plaatsgevonden.
- 32 De bewoordingen van de op 5 februari 2014 door het Zweeds bureau voor landbouw verstuurd brief leiden tevens tot de conclusie dat de Zweedse autoriteiten hadden begrepen welke tekortkomingen de Commissie had vastgesteld.
- 33 Vervolgens heeft de Commissie in de uitnodiging van 11 april 2014 voor de bilaterale vergadering van 20 mei 2014, en in de conclusies van die vergadering, nadere details geleverd betreffende de te nemen corrigerende maatregelen. Dit houdt verband met het feit dat de controleprocedure een dynamisch proces is waarin de vragen die opkomen worden behandeld naarmate dit proces verloopt, op basis van de toelichtingen van de betrokken lidstaat. In ieder geval kunnen correctiemaatregelen enkel gelden voor de toekomst en niet voor de aanvraagjaren 2011 tot en met 2013.
- 34 De Commissie betwist bovendien de stelling dat zij pas in het definitieve standpunt van 19 oktober 2015 heeft gepreciseerd wat de verweten tekortkoming was, wat – in combinatie met het feit dat de situatie in de afgelopen jaren niet is veranderd – zou hebben geleid tot de vaststelling dat geen aanvullende controles waren verricht. Volgens haar blijkt een en ander reeds uit haar mededeling van 15 januari 2015, die werd gedaan uit hoofde van artikel 11, lid 2, derde alinea, van verordening nr. 885/2006.
- 35 Artikel 11, leden 1 en 2, van verordening nr. 885/2006, dat door het Koninkrijk Zweden wordt ingeroepen, is in werking getreden met ingang van 16 oktober 2006 en luidt als volgt:

„Conformiteitsgoedkeuring

1. Indien de Commissie als gevolg van een onderzoek van mening is dat uitgaven niet overeenkomstig de [Unie]voorschriften zijn gedaan, deelt zij haar bevindingen aan de betrokken lidstaat mee en geeft zij aan welke correctiemaatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat die voorschriften in de toekomst worden nageleefd.

In de mededeling wordt naar dit artikel verwezen. De lidstaat antwoordt binnen twee maanden na ontvangst van de mededeling en de Commissie kan ten gevolge van dat antwoord haar standpunt wijzigen. De Commissie kan in gevallen waarin dat gerechtvaardigd is, instemmen met een verlenging van de antwoordtermijn.

Na afloop van de antwoordtermijn belegt de Commissie een bilaterale vergadering en pogen beide partijen tot overeenstemming te komen over de te nemen maatregelen en over de beoordeling van de ernst van de overtreding en van de aan de [Unie]begroting toegebrachte financiële schade.

2. Binnen twee maanden te rekenen vanaf de datum van ontvangst van de notulen van de in lid 1, derde alinea, bedoelde bilaterale vergadering doet de lidstaat mededeling van de eventueel in die vergadering gevraagde gegevens of van welke andere gegevens ook die hij nuttig acht voor het lopende onderzoek.

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

Na het verstrijken van de in de eerste alinea bedoelde termijn deelt de Commissie haar conclusies op basis van de in het kader van de procedure voor de conformiteitsgoedkeuring ontvangen gegevens formeel aan de lidstaat mee. In de mededeling wordt de beoordeling vermeld van de uitgaven waarvoor de Commissie onttrekking aan [Unie]financiering overeenkomstig artikel 31 van verordening (EG) nr. 1290/2005 overweegt, en wordt naar artikel 16, lid 1, van de onderhavige verordening verwezen.”

- 36 Verordening nr. 1306/2013, waarbij verordening (EG) 1290/2005 van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB 2005, L 209, blz. 1) is ingetrokken, bevat een artikel 52 met het opschrift „Conformiteitsgoedkeuring”, dat van toepassing is vanaf 1 januari 2015.
- 37 Krachtens artikel 52, lid 4, onder a), van verordening nr. 1306/2013 kan financiering niet worden geweigerd voor „uitgaven [van het ELGF] die zijn gedaan meer dan 24 maanden voordat de Commissie de resultaten van haar inspectie schriftelijk aan de betrokken lidstaat heeft gemeld”.
- 38 Artikel 11 van verordening nr. 885/2006 legt dus de verschillende fasen vast die bij de procedure tot goedkeuring van de rekeningen van het ELGF moeten worden doorlopen. In het bijzonder bepaalt artikel 11, lid 1, eerste alinea, van die verordening de inhoud van de eerste schriftelijke mededeling, waarmee de Commissie het resultaat van haar verificaties aan lidstaten meedeelt vóór de organisatie van de bilaterale bespreking. Volgens deze bepaling moet de eerste mededeling de betrokken lidstaat wijzen op het resultaat van de verificaties van de Commissie en aangeven welke correctiemaatregelen moeten worden genomen om naleving van de betrokken Unievoorschriften in de toekomst te garanderen (arrest van 7 juni 2013, Portugal/Commissie, T-2/11, EU:T:2013:307, punt 57).
- 39 In dat verband dient in herinnering te worden gebracht dat de rechter van de Unie reeds heeft geoordeeld dat – in het kader van de tenuitvoerlegging van verordening (EG) nr. 1663/95 van de Commissie van 7 juli 1995 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 729/70 aangaande de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie (PB 1995, L 158, blz. 6) – de schriftelijke mededeling in de zin van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1663/95 – die in wezen identiek is aan de mededeling als bedoeld in artikel 11, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 885/2006 – de lidstaat volledig moet inlichten omtrent de bezwaren van de Commissie, zodat zij de waarschuwendende functie kan vervullen die een dergelijke mededeling volgens artikel 8, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 1663/95 moet hebben (zie in die zin arrest van 7 juni 2013, Portugal/Commissie, T-2/11, EU:T:2013:307, punt 58).
- 40 Hieruit volgt dat de Commissie in de eerste mededeling in de zin van artikel 11 van verordening nr. 885/2006 het voorwerp van het door haar diensten gevoerde onderzoek alsook de tijdens dat onderzoek vastgestelde tekortkomingen voldoende nauwkeurig moet aangeven, aangezien deze tekortkomingen later kunnen worden aangevoerd als een bewijs voor de ernstige en redelijke twijfel die zij koestert omtrent de door de nationale autoriteiten uitgevoerde controles of de door hen overgelegde cijfers, en aldus de financiële correcties kunnen rechtvaardigen waarin is voorzien bij de eindbeslissing houdende onttrekking aan Uniefinanciering van bepaalde uitgaven die de betrokken lidstaat in het kader van het ELGF heeft verricht (zie naar analogie arrest van 7 juni 2013, Portugal/Commissie, T-2/11, EU:T:2013:307, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 41 Wanneer onregelmatigheden die de toepassing van een financiële correctie rechtvaardigen voortduren na de datum van de schriftelijke mededeling van de resultaten van de verificaties, is de Commissie echter bevoegd en zelfs verplicht om dit in aanmerking te nemen bij het bepalen van de periode waarop de betrokken financiële correctie betrekking dient te hebben (zie naar analogie arrest van 7 juni 2013, Portugal/Commissie, T-2/11, EU:T:2013:307, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 42 Bijgevolg dient te worden onderzocht of de mededeling van 6 december 2013 – bestaande uit de brief van 6 december 2013 en de daaraan gehechte bijlage – kan worden geacht in overeenstemming te zijn met de vereisten van artikel 11 van verordening nr. 885/2006. Hiertoe dient te worden onderzocht of in die mededeling het voorwerp en de resultaten van het onderzoek voldoende nauwkeurig zijn aangegeven – voor zover deze de grondslag van de bestreden financiële correctie vormen – evenals de in de toekomst vast te stellen correctiemaatregelen.
- 43 De brief die deel uitmaakt van de mededeling van 6 december 2013 verwijst allereerst naar een onderzoek dat van 19 tot 23 augustus 2013 plaatsvond in Zweden, waarbij de brief in zeer algemene termen stelt dat – gelet op de bevindingen van dat onderzoek die betrekking hebben op de rechtstreekse oppervlaktegebonden betalingen voor de aanvraagjaren 2011 en 2012 – de diensten van het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling van de Commissie van mening waren dat de Zweedse autoriteiten niet geheel hadden voldaan aan de vereisten 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), van verordening nr. 1122/2009 en van verordening (EG) nr. 1120/2009 van de Commissie van 29 oktober 2009 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoelageregeling waarin is voorzien bij titel III van verordening (EG) nr. 73/2009 (PB 2009, L 316, blz. 1).
- 44 De brief in kwestie preciseert voorts dat krachtens artikel 31 van verordening nr. 1290/2005, de vastgestelde tekortkomingen kunnen leiden tot de onttrekking van Uniefinanciering van een deel van de door het ELGF gefinancierde uitgaven, en dat zij de basis zullen vormen voor de correcties totdat passende correctiemaatregelen zijn vastgesteld.
- 45 De bijlage die deel uitmaakt van de mededeling van 6 december 2013 brengt in punt 1.2.1, getiteld „Doeltreffendheid van de risicoanalyse”, allereerst de bepalingen van de artikelen 26 en 31 van verordening nr. 1122/2009 in herinnering, alvorens het beginsel te formuleren dat „controles middels teledetectie en traditionele controles ter plaatse [...] doorgaans worden geacht dezelfde resultaten te geven[, en indien] dit niet het geval is kan worden vermoed dat ofwel de selectie van steekproeven voor controles, ofwel de controlemethode tekortkomingen vertoont”.
- 46 De in de mededeling van 6 december 2013 vervatte bijlage bevat verder een vergelijking van de foutenpercentages die waren vastgesteld bij de controles van de arealen van de bedrijven die steun ontvangen, naargelang gebruik was gemaakt van controles ter plaatse of middels teledetectie en naargelang de steekproeven op willekeurige wijze of op grond van een beoordeling van risicofactoren waren geselecteerd.
- 47 Een overzichtstabel maakt het in het bijzonder mogelijk om vast te stellen dat de foutenpercentages van controles middels teledetectie bij steekproeven die zijn geselecteerd op grond van een beoordeling van risicofactoren systematisch lager zijn dan de foutenpercentages van controles ter plaatse, te weten 0,96 % en 0,31 % voor respectievelijk het jaar 2011 en het jaar 2012 bij de eerstgenoemde controlemethode, en 1,34 % en 1,41 % voor respectievelijk dezelfde jaren bij de tweede controlemethode.



- 48 Na uiteenzetting van de door de Zweedse autoriteiten gegeven uitleg, die betrekking had op de manier waarop de gecontroleerde bedrijven waren geselecteerd en op de rationalisering van de controles middels teledetectie teneinde deze te concentreren op gedeelten van het Zweedse grondgebied met een zekere concentratie van bedrijven, heeft de Commissie geconcludeerd dat „er dus een risico bestaat dat de Zweedse autoriteiten onvoldoende rekening zouden houden met het risico van controles middels teledetectie”.
- 49 Deze conclusie betreffende de noodzaak van een betere beoordeling van risicofactoren is duidelijk en ondubbelzinnig en kan – anders dan het Koninkrijk Zweden betoogt – niet worden gelijkgesteld met een eenvoudig vermoeden, dat geen rechtvaardiging zou kunnen vormen voor een financiële correctie. Die conclusie moet dus worden beschouwd als afdoende aanduiding van het voorwerp en de resultaten van het onderzoek.
- 50 Wat betreft de ten uitvoer te leggen correctiemaatregelen, is het juist dat de brief die deel uitmaakt van de mededeling van 6 december 2013 zich beperkt tot een verwijzing naar de bijlage die ook deel uitmaakt van die mededeling, en de Zweedse autoriteiten verzoekt om de Commissie in kennis te stellen van de reeds genomen of geplande correctiemaatregelen, en van het tijdschema voor de tenuitvoerlegging ervan. Voornoemde bijlage bevat echter een uitnodiging aan de Zweedse autoriteiten om „hun risicoanalyse voor controles middels teledetectie nader te verduidelijken en uit te leggen hoe zij ervoor zorgen dat naar behoren rekening wordt gehouden met het risico”.
- 51 Gelezen in het licht van de vaststelling van de tekortkomingen, lijkt deze conclusie wat betreft de te nemen correctiemaatregelen duidelijk en des te meer ondubbelzinnig omdat de Zweedse autoriteiten bepaalde verklaringen hebben verstrekt aangaande de door de diensten van de Commissie vastgestelde tekortkomingen, waaruit blijkt dat de strekking van die conclusie wat hen betreft geheel duidelijk was.
- 52 Tegen deze achtergrond zijn in de mededeling van 6 december 2013 de correctiemaatregelen die de Zweedse autoriteiten in de toekomst moesten nemen voldoende gedetailleerd in het licht van de vereisten van artikel 11 van verordening nr. 885/2006.
- 53 Bovendien dient in herinnering te worden gebracht dat – hoewel de mededeling van 6 december 2013 uitsluitend ziet op de aanvraagjaren 2011 en 2012, terwijl de betrokken financiële correctie betrekking heeft op het aanvraagjaar 2013 – ten tijde van de controle door de diensten van de Commissie in augustus 2013 het aanvraagjaar 2013 nog niet afgelopen was, en voorts dat ingeval de onregelmatigheden die de toepassing van een financiële correctie rechtvaardigen voortduren na het tijdstip van de schriftelijke mededeling van de resultaten van de verificaties, het aan de Commissie staat om die situatie in aanmerking te nemen bij het bepalen van de periode waarop de betrokken financiële correctie betrekking heeft.
- 54 Uit de bepalingen van artikel 11 van verordening nr. 885/2006 blijkt immers dat wanneer de betrokken lidstaat geen correctiemaatregelen uitvoert in reactie op de door de Commissie vastgestelde onregelmatigheden, de Commissie uitgaven waarvoor de Unievoorschriften niet zijn nageleefd aan de financiering kan onttrekken totdat de door haar opgelegde correctiemaatregelen effectief worden uitgevoerd (arrest van 7 juni 2013, Portugal/Commissie, T-2/11, EU:T:2013:307, punt 80).
- 55 In de mededeling van 15 januari 2015 heeft de Commissie aangegeven dat er nog steeds een significant verschil bestond tussen het foutenpercentage bij controles middels teledetectie en controles ter plaatse, die respectievelijk 0,39 % en 0,74 % bedroegen.
- 56 Het Koninkrijk Zweden was vanaf dit stadium – en niet pas, zoals het ten onrechte aanvoert, vanaf het definitieve standpunt van 19 oktober 2015 – geïnformeerd over het voortduren van de door de diensten van de Commissie vastgestelde tekortkomingen, waarbij de te nemen correctiemaatregelen vanzelfsprekend van dezelfde aard waren als die eerder werden voorgesteld.

57 Gelet op het voorgaande heeft de Commissie de vereisten van artikel 11 van verordening nr. 885/2006 niet geschonden en moet het eerste middel van het Koninkrijk Zweden, aangezien het niet gegrond is, worden afgewezen.

***Tweede middel: de Commissie heeft de vermeende tekortkomingen en het financiële risico voor het ELGF niet bewezen***

58 Het Koninkrijk Zweden betoogt om te beginnen dat de beweringen van de Commissie omtrent de vermeende schending van de bepalingen van artikel 31, lid 2, van verordening nr. 1122/2009 berusten op de onjuiste premisse dat traditionele controles ter plaatse en controles middels teledetectie tot dezelfde resultaten zouden leiden. Het gaat daarentegen om twee complementaire methoden. Controles ter plaatse zijn inherent nauwkeuriger en vinden een groter aantal fouten, terwijl teledetectie het mogelijk maakt om een overzicht te verkrijgen en grotere gebieden te controleren. Dit wordt overigens bevestigd door de bewoordingen van artikel 35, lid 1, onder b), van verordening nr. 1122/2009, dat bepaalt dat lidstaten die gebruikmaken van teledetectie een fysieke inspectie verrichten indien teledetectie de bevoegde autoriteit niet voorziet van voldoende nauwkeurige resultaten. Hiernaast heeft de Commissie niet uitgelegd waarom de twee controlemethoden dezelfde resultaten zouden moeten opleveren.

59 Vervolgens voert het Koninkrijk Zweden aan dat de verschillen tussen de vastgestelde foutenpercentages bij gebruik van de ene of de andere controlemethode – naast het feit dat deze variëren in de door de Commissie gedurende de behandeling van deze zaak verrichte beoordelingen – gering of zelfs marginaal zijn, aangezien de absolute waarde ervan zich tussen 0,27 % en 0,56 % bevindt en dus ligt onder de grenswaarde van 2 % die volgens de Rekenkamer van de Europese Unie gebruikelijk is in dit soort zaken. Ter terechtzitting heeft het Koninkrijk Zweden dit argument herhaald onder verwijzing naar rechtspraak van het Gerecht die volgens hem voortvloeit uit het arrest van 16 februari 2017, Roemenië/Commissie (T-145/15, EU:T:2017:86). Het vastgestelde verschil is in ieder geval te klein om tot de conclusie te komen dat er geen aanvullende controle plaatsvond, zodat de Commissie het bestaan van twijfel omtrent de doeltreffendheid van voornoemde controles niet genoegzaam heeft aangetoond, zoals vereist is volgens de uit de rechtspraak voortvloeiende beginselen.

60 Tot slot voert het Koninkrijk Zweden aan dat hoewel er geen gemeenschappelijke regels bestaan omtrent de voorwaarden voor de beoordeling en verhoging van de doeltreffendheid van de risicoanalyse die krachtens artikel 31, lid 2, van verordening nr. 1122/2009 moet worden verricht, en het dus aan lidstaten staat om zelf de risicofactoren te bepalen, het niettemin de richtsnoeren heeft gevolgd uit de databank van de Commissie, genaamd „WikiCap”. Het moest bovendien rekening houden met het feit dat de Commissie alleen satellietbeelden ter beschikking stelde op voorwaarde dat 25 % van de gefotografeerde oppervlakte wordt gebruikt voor controledoelinden, wat in Zweden heeft geleid tot beperkingen vanwege het grote aandeel beboste oppervlakten op het grondgebied en het noodzakelijk maakt om de controles toe te spitsen op de provincies met veel landbouwgrond. De Zweedse autoriteiten hebben bovendien aangegeven dat zij bij 85 % tot 90 % van de middels teledetectie gecontroleerde bedrijven gedeeltelijke inspecties ter plaatse hebben uitgevoerd, wat betekent dat maar bij een zeer klein gedeelte van de gecontroleerde bedrijven alleen gebruik is gemaakt van teledetectie.

61 Tegen deze achtergrond meent het Koninkrijk Zweden dat het de richtsnoeren van de Commissie heeft nageleefd bij de keuze van de middels teledetectie te controleren gebieden en betoogt het de controles te hebben toegespitst op de gebieden waar de toeslagrechten de hoogste waarde vertegenwoordigen, hetgeen volledig in overeenstemming is met genoemde richtsnoeren. Voorts waren de controles tevens gericht op landbouwers van wie het soort activiteit en de omvang van het geëxploiteerde oppervlak het meest relevant waren voor de controles. Bovendien hebben de Zweedse autoriteiten de gecontroleerde gebieden gewijzigd met behulp van specifiek voor de aanvraagjaren 2011 tot en met 2013 aangevraagde satellietbeelden en werden wat betreft het aanvraagjaar 2013 de risicofactoren ook

gewijzigd, om deze gelijk te maken aan die welke in het kader van controles ter plaatse worden gehanteerd. Dit druist in tegen de beweringen van de Commissie dat de risicofactoren gedurende drie opeenvolgende jaren noch zijn bijgewerkt, noch zijn beoordeeld.

- 62 In replyk stelt het Koninkrijk Zweden dat de Commissie de conclusies van de bilaterale vergadering van 20 mei 2014 onjuist heeft opgevat en dat – in tegenstelling tot wat de Commissie aanvoert – daarin niet was vermeld dat het geen enkele beoordeling van de risicofactoren bij controles middels teledetectie had uitgevoerd.
- 63 De Tsjechische Republiek voert in essentie aan dat de steekproeven voor controles ter plaatse en die voor controles middels teledetectie volgens verschillende methoden worden geselecteerd, waardoor de vergelijking tussen de geconstateerde fouten op grond van de ene of de andere controlemethode niet zinvol is. Aangezien de selectie van de middels teledetectie te controleren gebieden moet plaatsvinden aan het einde van het jaar voorafgaand aan het jaar van de steunaanvraag, en de Commissie slechts een beperkt aantal satellietbeelden ter beschikking stelt, wordt de selectie van te controleren gebieden bovendien gebaseerd op geografische criteria en niet op een risicoanalyse die berust op kennis van alle landbouwers en hun steunaanvragen. Het algehele risico van de middels teledetectie gecontroleerde landbouwers is dus lager en het vastgestelde foutenpercentage is eveneens kleiner, waardoor de foutenmarge bij deze vorm van controle groter is.
- 64 De Tsjechische Republiek voegt daaraan toe dat geen enkele bepaling van verordening nr. 1122/2009 bepaalt dat het foutenpercentage bij de twee controlemethoden hetzelfde moet zijn, noch dat een verschil in foutenpercentages twijfel doet rijzen over de doeltreffendheid van de controles.
- 65 De Commissie voert in reactie aan dat het verschil tussen de resultaten van controles ter plaatse en die van controles middels teledetectie op zichzelf een probleem vormt. Weliswaar worden de twee controlemethoden beiden even geldig geacht, maar wanneer zij verschillende resultaten opleveren, betekent dit dat vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de kwaliteit van de controles of de keuze voor een bepaalde controlemethode.
- 66 Wat betreft de variatie in de door haar gepresenteerde cijfers licht de Commissie toe dat zij gegevens heeft verstrekt op basis van zowel willekeurige steekproeven als steekproeven die zijn gebaseerd op risicoanalyse. Zij erkent evenwel dat het jaarlijkse foutenpercentage van 0,99 % met betrekking tot traditionele controles ter plaatse voor het jaar 2012 onjuist is en dat het juiste percentage 0,87 % is, maar geeft aan dat dit in casu niet van belang is.
- 67 Wat het ontbreken van een jaarlijkse beoordeling en passende bijwerking van de risicoanalyse betreft, voert de Commissie aan dat een verandering in de lokalisering van controlegebieden voor het aanvraagjaar 2013 geen bewijs vormt voor het bestaan van een beoordeling van de risicofactoren. Verder blijft de Commissie bij het standpunt dat de Zweedse autoriteiten tijdens de bilaterale vergadering van 20 mei 2014 hebben toegegeven dat zij wat betreft de controles middels teledetectie geen beoordeling van de risicofactoren hebben uitgevoerd. Volgens de conclusies van deze vergadering is de risicoanalyse met betrekking tot de controles middels teledetectie pas gewijzigd met ingang van het aanvraagjaar 2014, en niet voor het aanvraagjaar 2013. Voorts kan op basis van de door het Koninkrijk Zweden in het verzoekschrift verstrekte gegevens worden vastgesteld dat, gesteld al dat voor het jaar 2013 een wijziging zou zijn aangebracht, deze niet tot een verbetering heeft geleid, waardoor het bezwaar van de Commissie gegrond blijft.
- 68 De Commissie betwist de stelling van de Zweedse autoriteiten dat de tussen de foutenpercentages vastgestelde verschillen marginaal zijn, en voert aan dat deze verschillen in tegendeel aanzienlijk zijn. De controles ter plaatse hadden het namelijk in vergelijking met controles middels teledetectie mogelijk gemaakt in 2011 1,5 keer zoveel fouten vast te stellen, in 2012 meer dan 2,5 keer zoveel

fouten en in 2013 bijna 2 keer zoveel fouten. Bovendien is de door de Zweedse autoriteiten ingeroepen drempel van 2% niet toepasselijk in het kader van de procedure voor conformiteitsgoedkeuring overeenkomstig artikel 52 van verordening nr. 1306/2013.

- 69 Er zij aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het ELGF enkel interventies financiert die volgens de Unieregels in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten plaatsvinden. In dit verband is het aan de Commissie om aan te tonen dat deze bepalingen zijn geschonden. De Commissie moet derhalve haar besluit houdende vaststelling van het ontbreken van, of van tekortkomingen in, de door de betrokken lidstaat verrichte controles motiveren (zie arrest van 9 januari 2003, Griekenland/Commissie, C-157/00, EU:C:2003:5, punt 15 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 70 De Commissie hoeft de ontoereikendheid van de door de nationale autoriteiten uitgevoerde controles of de onregelmatigheid van de toegezonden gegevens evenwel niet volledig aan te tonen, maar moet enkel een bewijs leveren van de ernstige en redelijke twijfel die zij omtrent die controles of cijfers koestert (zie arrest van 9 januari 2003, Griekenland/Commissie, C-157/00, EU:C:2003:5, punt 16 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 71 Deze verlichting van de bewijslast voor de Commissie is te verklaren door het feit dat de lidstaat zelf het best in staat is de voor de goedkeuring van de rekeningen van het ELGF benodigde gegevens te verzamelen en te verifiëren, zodat dus de lidstaat gedetailleerd en volledig dient te bewijzen dat controles zijn verricht en dat zijn cijfers juist zijn en, in voorkomend geval, dat de beweringen van de Commissie onjuist zijn (zie arrest van 9 januari 2003, Griekenland/Commissie, C-157/00, EU:C:2003:5, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 72 De betrokken lidstaat kan van zijn kant de bevindingen van de Commissie niet ontkrachten zonder bij zijn argumentatie het bewijs te leveren van het bestaan van een betrouwbaar en operationeel controlesysteem. Slaagt de lidstaat niet in het bewijs dat de bevindingen van de Commissie onjuist zijn, dan mag op grond van die bevindingen ernstig worden betwijfeld dat een afdoend en doeltreffend stelsel van toezicht en controle is ingevoerd (zie arrest van 9 januari 2003, Griekenland/Commissie, C-157/00, EU:C:2003:5, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 73 Onder titel III, „Controles”, van verordening nr. 1122/2009 bepaalt artikel 26, met als opschrift „Algemene beginselen”, lid 1, dat „[de] administratieve controles en de controles ter plaatse waarin deze verordening voorziet, [zo] worden uitgevoerd dat een doeltreffende verificatie wordt gegarandeerd van de naleving van de voorwaarden voor de steunverlening en van de eisen en normen die relevant zijn in het kader van de randvoorwaarden”. Deze titel III bevat een hoofdstuk II, dat gaat over de controles met betrekking tot de subsidiabiliteitscriteria, waarvan afdeling II op haar beurt gewijd is aan controles ter plaatse.
- 74 Artikel 30 van verordening nr. 1122/2009, dat in het bijzonder controles ter plaatse met betrekking tot subsidiabiliteitscriteria betreft, bepaalt met name dat „[het] totale aantal controles ter plaatse dat elk jaar wordt uitgevoerd, [...] ten minste 5% [betreft] van alle landbouwers die een aanvraag indienen voor de bedrijfstoelageregeling, de regeling inzake een enkele areaalbetaling of oppervlaktegebonden betalingen in het kader van specifieke steun”.
- 75 Artikel 31 van verordening nr. 1122/2009, dat de selectie van steekproeven voor controles evenals de beoordeling en het bijwerken van risicofactoren betreft, is als volgt verwoord:

„Selectie van de steekproef voor controles

1. De steekproeven voor controles ter plaatse op grond van deze verordening worden door de bevoegde autoriteit geselecteerd aan de hand van een risicoanalyse en van een element van representativiteit voor de ingediende steunaanvragen.

Om voor het element van representativiteit te zorgen kiezen de lidstaten op aselecte wijze tussen 20 % en 25 % van het in artikel 30, leden 1 en 2, bedoelde minimumaantal landbouwers bij wie een controle ter plaatse moet worden verricht.

Indien het aantal ter plaatse te controleren landbouwers evenwel groter is dan het in artikel 30, leden 1 en 2, bedoelde minimumaantal landbouwers bij wie een controle ter plaatse moet worden verricht, mag de extra steekproef voor ten hoogste 25 % uit op aselecte wijze gekozen landbouwers bestaan.

2. De doeltreffendheid van de risicoanalyse wordt elk jaar beoordeeld en verhoogd door:

- a) de relevantie van elke risicofactor te bepalen;
- b) de resultaten van de op de risicoanalyse gebaseerde steekproef en die van de in lid 1, tweede alinea, bedoelde op aselecte wijze gekozen steekproef met elkaar te vergelijken;
- c) rekening te houden met de specifieke situatie in de lidstaat.

3. Voor elke landbouwer die voor een controle ter plaatse is geselecteerd, houdt de bevoegde autoriteit aantekening van de redenen waarom dit is gebeurd. De met de controle ter plaatse belaste controleur wordt vóór het begin van de controle ter plaatse over deze redenen geïnformeerd.

4. Waar dat passend is, mag vóór het einde van de betrokken aanvraagperiode op basis van de beschikbare informatie een gedeeltelijke selectie van de steekproef voor controles worden uitgevoerd. De voorlopige steekproef wordt aangevuld wanneer alle desbetreffende aanvragen beschikbaar zijn.”

<sup>76</sup> Artikel 35 van verordening nr. 1122/2009, dat teledetectie en de verhouding daarvan tot controles ter plaatse betreft, is als volgt verwoord:

„Teledetectie

1. Een lidstaat die gebruikmaakt van de bij artikel 33, tweede alinea, geboden mogelijkheid controles ter plaatse uit te voeren door middel van teledetectie, verricht:

- a) een foto-interpretatie van satellietbeelden of luchtfoto's van alle percelen landbouwgrond per aanvraag die moeten worden gecontroleerd, met het doel de vegetatie te herkennen en de oppervlakte te meten;
- b) een fysieke veldinspectie van alle percelen landbouwgrond waarvoor niet op basis van de foto-interpretatie ten genoegen van de bevoegde autoriteit kan worden geconcludeerd dat de aangifte juist is.

2. De in artikel 30, lid 3, bedoelde extra controles worden met behulp van middelen voor een traditionele controle ter plaatse verricht indien zij in het lopende jaar niet meer door middel van teledetectie kunnen worden verricht.”

<sup>77</sup> Wat ten eerste de grief van het Koninkrijk Zweden betreft dat de Commissie niet heeft aangetoond dat het inbreuk heeft gemaakt op de bepalingen van artikel 31 van verordening nr. 1122/2009 en dat zij zich heeft gebaseerd op de onjuiste premisse dat de controlemethoden middels teledetectie en ter plaatse tot dezelfde resultaten zouden moeten leiden, dient in herinnering te worden gebracht dat controles die de lidstaten in het kader van de regeling voor steun aan landbouwers op grond van het ELGF moeten uitvoeren, moeten plaatsvinden met inachtneming van de algemene beginselen van artikel 26, lid 1, van verordening nr. 1122/2009, met name in het licht van het criterium van een doeltreffende verificatie van de naleving van de voorwaarden voor de steunverlening en van de eisen en normen die relevant zijn in het kader van de randvoorwaarden.

- 78 Ofschoon – zoals aangevoerd door de Commissie en zoals volgt uit de artikelen 33 en 35 van verordening nr. 1122/2009 – de lidstaten beiden controlemethoden kunnen gebruiken, is de uitvoering van inspecties ter plaatse echter verplicht voor alle percelen waarvoor niet op basis van teledetectie kan worden geconcludeerd dat de aangifte juist is.
- 79 Weliswaar bepaalt verordening nr. 1122/2009 niet uitdrukkelijk dat de twee controlemethoden moeten leiden tot vergelijkbare resultaten, zoals de Commissie heeft vermeld in punt 12.4.1.2 van het syntheseverslag, doch neemt dit niet weg dat de tekortkomingen van controles middels teledetectie moeten worden verholpen middels uitvoering van controles ter plaatse, om een doeltreffende verificatie van de naleving van de voorwaarden voor steunverlening te waarborgen. Indien bij gebruik van de ene of de andere vorm van controle blijkt dat er aanzienlijke verschillen bestaan in de vaststelling van fouten, kan dit dus enkel een tijdelijke situatie betreffen die moet worden gecorrigeerd door een verandering in het in aanmerking nemen van risicofactoren, zodat de foutenpercentages op termijn vergelijkbaar zullen zijn, of op zijn minst bij elkaar in de buurt zullen komen. Het argument van het Koninkrijk Zweden volgens hetwelk het gedeeltelijke inspecties ter plaatse heeft uitgevoerd bij 85 % tot 90 % van de middels teledetectie gecontroleerde bedrijven doet in dit verband niet ter zake, aangezien dit geen invloed heeft op de vastgestelde verschillen tussen de foutenpercentages. De noodzaak van het jaarlijks beoordelen en bijwerken van de risicofactoren wordt overigens uitdrukkelijk vermeld in artikel 31, lid 2, van verordening nr. 1122/2009.
- 80 Er dient aan te worden herinnerd dat – zoals aangevoerd door de Commissie – de reden voor de in casu door de Commissie opgelegde financiële correctie erin bestaat dat de risicoanalyse is uitgevoerd met een beperkt aantal risicofactoren, die noch jaarlijks werden beoordeeld, noch op passende wijze werden bijgewerkt om het risico voor het Fonds beter vast te stellen.
- 81 In die omstandigheden vormde het voortbestaan van een aanzienlijk verschil tussen de foutenpercentages naargelang van de gebruikte controlemethode een bewijs van de ernstige en redelijke twijfel die de Commissie – gelet op het aantal in aanmerking genomen risicofactoren en de noodzaak om deze jaarlijks te beoordelen en bij te werken – kon koesteren met betrekking tot de door de Zweedse autoriteiten gehanteerde methode om het risico voor het Fonds beter vast te stellen.
- 82 Voorts worden de twijfels van de Commissie gestaafd door het standpunt van de Zweedse autoriteiten gedurende de procedure voor de conformiteitsgoedkeuring. Zoals blijkt uit de notulen van de bilaterale vergadering van 20 mei 2014, hebben die autoriteiten immers aangegeven dat zij voor de traditionele controles ter plaatse jaarlijks de risicofactoren voor te hoge aangiften beoordeelden en vervolgens de risicoanalyse bijwerkten, maar dat een dergelijke analyse niet plaatsvond voor controles middels teledetectie. De enige risicofactor die in aanmerking werd genomen zou de verhouding „in de aanvraag aangegeven oppervlakte/betaalde bedrag” zijn.
- 83 Ofschoon het Koninkrijk Zweden de uitleg door de Commissie van de notulen van de bilaterale vergadering van 20 mei 2014 betwist, moet worden vastgesteld dat het Zweeds bureau voor landbouw – in de brief van 25 september 2014 in reactie op die notulen – het ontbreken van risicoanalyse voor controles middels teledetectie niet formeel heeft betwist. Het heeft daarentegen uiteengezet hoe het de schade voor het Fonds had geëvalueerd, in het bijzonder wat betreft het aanvraagjaar 2014, op basis van de voorlopige cijfers van de in 2013 geconstateerde onregelmatigheden.
- 84 Wat ten tweede het argument van het Koninkrijk Zweden betreft dat de verschillen tussen de foutenpercentages die naargelang van de gehanteerde controlemethode waren geconstateerd, te klein zijn om een schending van artikel 31 van verordening nr. 1122/2009 aan te tonen, en zich in ieder geval bevinden onder de door de Rekenkamer vastgestelde grens van 2 % om te kunnen worden beschouwd als een aanvaardbaar aandeel geconstateerde fouten, dient te worden opgemerkt dat de foutenpercentages die waren geconstateerd en hebben geleid tot het definitieve standpunt van 19 oktober 2015, die het resultaat zijn van de controle van steekproeven die zijn geselecteerd op basis van een beoordeling van risicofactoren, en worden vermeld in de mededeling van 15 januari 2015,

respectievelijk voor de controles ter plaatse en voor de controles middels teledetectie zijn vastgesteld op 0,84 % en 0,57 % in 2011, op 0,99 % en 0,31 % in 2012 en op 0,74 % en 0,39 % in 2013. In de loop van de drie betrokken jaren konden bij de controles ter plaatse dus een veel groter aantal fouten worden geconstateerd dan bij de controles middels teledetectie het geval was, te weten, respectievelijk, 1,5 keer, 3 keer en 2 keer zoveel fouten.

- 85 Anders dan het Koninkrijk Zweden betoogt, lijkt dit met de gebruikte methode samenhangende verschil in resultaten aanzienlijk te zijn en kan niet worden betoogd dat de twee controlemethoden vergelijkbare resultaten opleveren. Daarnaast is het percentage van 2 %, ook wel bekend als de „materialiteitsdrempel”, dat volgens de normen van de Rekenkamer aanvaardbaar zou zijn, in het onderhavige geval niet relevant. Bij het begrip „materialiteitsdrempel”, dat is geïntroduceerd door de Rekenkamer in haar advies nr. 2/2004 van 18 maart 2004 over het model „single audit” (en een voorstel voor een communautair internecontrolekader) (PB 2004, C 107, blz. 1), en de materialiteitsdrempel van 2 %, die met name wordt vermeld in annex 1.1, „Controleaanpak en -methodologie”, punt 17, van het jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2014, vergezeld van de antwoorden van de instellingen (PB 2015, C 373, blz. 1), gaat het immers om een grens aan de hand waarvan de controlewerkzaamheden van de Rekenkamer worden gepland. Zoals terecht benadrukt door de Commissie, is echter niet aangetoond dat deze drempel relevant is in het onderhavige geval, dat een procedure voor conformiteitsgoedkeuring van de rekeningen op grond van artikel 52 van verordening nr. 1306/2013 betreft.
- 86 Tot slot is het juist dat de door de Commissie aangevoerde foutenpercentages in de loop van de goedkeuringsprocedure zijn gewijzigd, aangezien zij, met betrekking tot de controles middels teledetectie van de op risicoanalyse gebaseerde steekproeven voor het aanvraagjaar 2011 zijn gedaald van 0,96 % in de mededeling van 6 december 2013 naar 0,84 % in de mededeling van 15 januari 2015. Dit is echter niet van invloed op de vaststelling dat de percentages naargelang van de gekozen methode ver uit elkaar liggen, zoals in punt 84 hierboven in herinnering is gebracht.
- 87 Wat ten derde het argument van het Koninkrijk Zweden betreft, dat de risicofactoren met betrekking tot controles middels teledetectie vanaf het aanvraagjaar 2013 zijn aangepast, blijkt uit de aan de bijlage bij het verzoekschrift gehechte kaart van de in het jaar 2013 middels teledetectie gecontroleerde gebieden hooguit dat de middels teledetectie gecontroleerde gebieden daadwerkelijk zijn gewijzigd. Uit het voortbestaan van het verschil tussen de foutenpercentages in 2013 blijkt overigens dat deze wijziging slechts een zeer beperkte invloed heeft gehad. Daarentegen wijst niets erop dat er een zinnige aanpassing van de risicofactoren is verricht, zoals blijkt uit de punten 83 en 84 hierboven.
- 88 Aldus blijkt dat de gegevens waaruit blijkt dat de door de Zweedse autoriteiten uitgevoerde controles ontoereikend waren, die bij de Commissie ernstige twijfels hebben doen ontstaan over de vraag of er een afdoend en doeltreffend stelsel van toezicht en controle was ingevoerd, niet worden ontkracht door de argumenten van voornoemde autoriteiten, zonder dat het noodzakelijk is om die argumenten verder te onderzoeken (zie in deze zin arrest van 15 oktober 2014, Denemarken/Commissie, C-417/12 P, EU:C:2014:2288, punt 73). Gelet op de aanzienlijke omvang van het geografische gebied dat overblijft nadat de Commissie heeft ingestemd met het beperken van de financiële correctie tot acht provincies (zie punt 9 hierboven), kon de Commissie immers legitiem vermoeden dat de vastgestelde tekortkoming systematisch was, terwijl het Koninkrijk Zweden niets concreets heeft aangevoerd dat zou kunnen aantonen dat het verschil dat naargelang van de controlemethode tussen de foutenpercentages bestond, kon worden toegeschreven aan andere factoren dan de tekortkomingen die voortvloeien uit door de nationale autoriteiten gemaakte keuzes betreffende de tenuitvoerlegging van controles middels teledetectie. Bijgevolg heeft de Commissie op goede gronden kunnen concluderen dat het Koninkrijk Zweden de bepalingen van artikel 31, lid 2, van verordening nr. 1122/2009 heeft geschonden, zodat het tweede middel ongegrond moet worden verklaard.

***Derde middel: schending van artikel 52 van verordening nr. 1306/2013, van de richtsnoeren vervat in document nr. VI/5330/97 en van het evenredigheidsbeginsel***

- 89 In de eerste plaats betoogt het Koninkrijk Zweden dat de forfaitaire correctie van 2% niet gerechtvaardigd is in het licht van de aard en de omvang van de betrokken niet-naleving en de daadwerkelijke schade die deze voor het Fonds zou kunnen veroorzaken. Het feit dat een controleprocedure voor verbetering vatbaar is, vormt geen ernstige schending van een Unierechtelijke regel vormen en is op zichzelf niet voldoende om aanleiding te geven tot financiële correcties op grond van een vermeend gebrekkige aanvullende controle. In ieder geval dient het aan Uniefinanciering onttrokken bedrag te worden verlaagd.
- 90 In de tweede plaats stelt het Koninkrijk Zweden dat de forfaitaire correctie niet gerechtvaardigd is omdat het met een afdoende inspanning mogelijk zou zijn geweest om de aan de Unie toegebrachte schade te bepalen. De Commissie heeft zonder relevante motivering besloten een forfaitaire correctie toe te passen en de raming van de Zweedse autoriteiten af te wijzen, ondanks dat het mogelijk was om op basis van de verschillen tussen de twee controlemethoden het bedrag vast te stellen dat eventueel van Uniefinanciering moest worden uitgesloten, te weten in het onderhavige geval 1 022 259,46 EUR. Dit bedrag is berekend door het bedrag van de correcties dat na de controles middels teledetectie is verkregen te verhogen – waarbij de correcties bij deze methode ongeveer twee keer zo laag zijn als bij controles ter plaatse – en hierbij de met terugwerkende kracht terug te vorderen bedragen op te tellen. Bovendien heeft de Commissie pas in het definitieve standpunt van 19 oktober 2015 de Zweedse autoriteiten meegedeeld dat volgens haar geen aanvullende controle was uitgevoerd, waardoor geen correctie mogelijk was voor de aanvraagjaren 2011 tot en met 2013, die reeds waren verstreken.
- 91 In de derde plaats meent het Koninkrijk Zweden dat de forfaitaire correctie evenmin in overeenstemming is met de in document nr. VI/5330/97 neergelegde richtsnoeren van de Commissie. De Commissie heeft de Zweedse autoriteiten pas in december 2013 op de hoogte gesteld van haar opmerkingen met betrekking tot de doeltreffendheid van de risicoanalyse, zonder de betrokken tekortkomingen en de correctiemaatregelen specifiek aan te duiden, zodat hun niet kan worden verweten geen maatregelen te hebben genomen om de toepassing van aanvullende controles te verbeteren.
- 92 In de vierde plaats betoogt het Koninkrijk Zweden dat de forfaitaire correctie in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, aangezien het bedrag van deze correctie kennelijk niet in verhouding staat tot de eventueel door het Fonds geleden schade.
- 93 In de repliek voert het Koninkrijk Zweden in reactie op de Commissie aan dat het Gerecht krachtens artikel 263 VWEU bevoegd is om een besluit van de Commissie gedeeltelijk nietig te verklaren, hetgeen noodzakelijkerwijs de wijziging van een dergelijk besluit impliceert. De bestanddelen waarvan nietigverklaring wordt gevorderd – in casu de keuze om een forfaitaire correctie toe te passen – kunnen bovendien worden gescheiden van de rest van het bestreden besluit, zodat in geval van een gedeeltelijke nietigverklaring de kern van het bestreden besluit niet wordt gewijzigd.
- 94 De Tsjechische Republiek meent dat de Commissie krachtens artikel 52 van verordening nr. 1306/2013 er de voorkeur aan moet geven de bedragen aan werkelijke financiële schade voor de Unie nauwkeurig te bepalen, zoals eveneens blijkt uit de richtsnoeren in mededeling C(2006) 2210 AGRI-2005-64043 van de Commissie van 9 juni 2006 betreffende de behandeling door de Commissie in het kader van de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling „Garantie”, van de tekortkomingen die worden vastgesteld in de door de lidstaten toegepaste systemen voor de controle van de randvoorwaarden (artikel 3 van verordening nr. 1782/2003) (hierna: „document AGRI-2005-64043”). In het onderhavige geval kon de financiële schade worden berekend en stond het hoe dan ook aan de Commissie om – indien zij het oneens was met de door het Koninkrijk Zweden gehanteerde berekeningsmethode – het Koninkrijk Zweden te verzoeken een berekening te maken met



gebruikmaking van een methode die zij gepast achtte. Deze onregelmatigheid vormt op zichzelf al een grond voor de nietigverklaring van het bestreden besluit, voor zover gevorderd door het Koninkrijk Zweden.

- 95 De Commissie betoogt dat – aangezien het beroep is gebaseerd op artikel 263 VWEU en strekt tot nietigverklaring van het bestreden besluit – het Gerecht niet beschikt over de bevoegdheid om dit besluit te wijzigen. Zou het bestreden besluit nietig worden verklaard, dan zou het overeenkomstig artikel 264 VWEU aan de Commissie staan om de nodige maatregelen te nemen ter uitvoering van het arrest van het Gerecht. Het Gerecht kan derhalve de subsidiaire vordering van het Koninkrijk Zweden – ondersteund door de argumentatie in het kader van het derde middel – niet ten gronde te onderzoeken.
- 96 De Commissie zet in de dupliek tevens uiteen dat het Koninkrijk Zweden, aangezien het thans in repliek verzoekt om gedeeltelijke nietigverklaring van het bestreden besluit voor zover daarin is voorzien in een forfaitaire correctie, zijn beroep wil wijzigen, wat volgens vaste rechtspraak niet is toegestaan. Voorts is het derde middel niet-ontvankelijk bij de beoordeling van de primaire vordering, voor zover het betrekking heeft op de subsidiaire vordering.
- 97 De Commissie betoogt dat het voortduren van de vastgestelde tekortkomingen in de jaren 2011 tot en met 2013 in ieder geval impliceert dat er geen daadwerkelijke risicoanalyse is uitgevoerd, zodat er geen aanvullende controle heeft plaatsgevonden en er dus een risico voor het Fonds bestaat. De richtsnoeren van de Commissie uit document nr. VI/5330/97 staan de toepassing van een forfaitaire correctie toe wanneer een lidstaat tekort is geschoten in zijn verplichting om naar behoren na te gaan of de aanvragen waarvoor betaling had plaatsgevonden subsidiabel waren. Een risicoanalyse is een aanvullende controle, en een ondoeltreffende aanvullende controle rechtvaardigt een forfaitaire correctie van 2 %.
- 98 De verschillen tussen de vastgestelde foutenpercentages naargelang het soort controle, vormen als zodanig niet de reden voor de forfaitaire correctie, maar tonen daarentegen aan dat niet kan worden aangenomen dat er een risicoanalyse is uitgevoerd. In die omstandigheden is de door de Zweedse autoriteiten voorgestelde berekening van het risico voor het Fonds – die is gebaseerd op dat verschil – ontoereikend. Overigens is het onjuist om te zeggen dat deze berekening is goedgekeurd door de rekenplichtigen van de Commissie.
- 99 De Commissie meent dat het evenredigheidsbeginsel in acht is genomen, omdat de correctie is beperkt tot het aanvraagjaar 2013 en tot de acht Zweedse provincies waarbinnen de controles van 2011 tot en met 2013 niet ter plaatse waren uitgevoerd, maar middels teledetectie.
- 100 Wat in de eerste plaats de ontvankelijkheid van het derde middel betreft, dient te worden opgemerkt dat dit middel in essentie is gebaseerd op schending van artikel 52, lid 2, van verordening nr. 1306/2013, zoals volgt uit de bewoordingen van het verzoekschrift. Niets wijst erop dat het Koninkrijk Zweden dit middel uitsluitend heeft aangevoerd ter ondersteuning van de tweede vordering, die subsidiair is aangevoerd en strekt tot verlaging van het bedrag van de forfaitaire correctie, en niet tevens ter ondersteuning van de eerste vordering, die strekt tot nietigverklaring van het bestreden besluit voor zover de Commissie onrechtmatig heeft gehandeld, met name door ten onrechte een forfaitaire correctie toe te passen.
- 101 Uit het onderzoek van de bewoordingen van punt 11 van het verzoekschrift blijkt immers dat het Koninkrijk Zweden weliswaar primair stelt dat het bestreden besluit nietig moet worden verklaard, aangezien de Commissie na een onregelmatige procedure tot goedkeuring van de rekeningen ten onrechte heeft vastgesteld dat de Zweedse autoriteiten de risicoanalyse niet correct hebben uitgevoerd, wat dient te leiden tot nietigverklaring van het bestreden besluit in zijn geheel en dientengevolge tot uitsluiting van het beginsel zelf van een financiële correctie, maar tevens overweegt dat indien het

Gerecht desalniettemin concludeert dat de Zweedse autoriteiten verantwoordelijk zijn voor bepaalde tekortkomingen, wat in beginsel een financiële correctie rechtvaardigt, deze correctie in ieder geval op onjuiste wijze is berekend.

- 102 Zonder dat hoeft te worden ingegaan op de ontvankelijkheid van het derde middel voor zover het strekt tot ondersteuning van de tweede vordering, die ertoe strekt dat het Gerecht – zij het na voorafgaande gedeeltelijke nietigverklaring van het bestreden besluit – het bedrag van de financiële correctie herziet, dient tegen deze achtergrond te worden geconstateerd dat niets eraan in de weg staat dat voornoemd middel wordt geacht ontvankelijk te zijn en in aanmerking wordt genomen voor zover het de eerste vordering ondersteunt, die strekt tot nietigverklaring van het bestreden besluit. Anders dan de Commissie stelt en zoals volgt uit de in punt 101 hierboven uitgevoerde analyse van punt 11 van het verzoekschrift, blijkt niet dat het Koninkrijk Zweden zijn vordering op dit punt heeft gewijzigd in de repliek.
- 103 Zoals aangevoerd door het Koninkrijk Zweden staat de rechtspraak toe dat een besluit van de Commissie inzake de goedkeuring van de rekeningen nietig wordt verklaard, voor zover een dergelijke nietigverklaring betrekking heeft op de motivering en het dispositief van een besluit dat de toepassing van een financiële correctie omvat (zie in die zin arrest van 7 juli 2005, Griekenland/Commissie, C-5/03, EU:C:2005:426, punten 54 en 55). Een dergelijke nietigverklaring heeft geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de rest van de motivering van het betrokken besluit, die met name betrekking kan hebben op de vaststelling van tekortkomingen in de door de betrokken lidstaat uit te voeren controles.
- 104 Wat betreft de aan een eventuele nietigverklaring te verbinden gevolgen, moet voorts in herinnering worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak het weliswaar niet aan de Unierechter staat om bevelen te geven aan de instellingen van de Unie of om zich in hun plaats te stellen in het kader van het door hem uitgeoefende toezicht op de rechtmatigheid, maar dat het krachtens artikel 266 VWEU aan de betrokken instelling staat om de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van een arrest dat in het kader van een beroep tot nietigverklaring is gewezen (zie arrest van 30 mei 2013, Omnis Group/Commissie, T-74/11, niet gepubliceerd, EU:T:2013:283, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 105 In geval van nietigverklaring van het bestreden besluit, voor zover een dergelijke nietigverklaring gebaseerd is op de vaststelling van een onterechte toepassing van een forfaitaire correctie, staat het bijgevolg aan de Commissie om daar consequenties aan te verbinden.
- 106 Wat in de tweede plaats het onderzoek ten gronde van het derde middel betreft, moet worden opgemerkt dat volgens vaste rechtspraak het weliswaar aan de Commissie staat om schending van Unievoorschriften te bewijzen, maar de lidstaat – wanneer die schending eenmaal vaststaat – in voorkomend geval moet bewijzen dat de Commissie een vergissing heeft begaan wat de eraan te verbinden financiële gevolgen betreft (arresten van 7 oktober 2004, Spanje/Commissie, C-153/01, EU:C:2004:589, punt 67, en 7 juli 2005, Griekenland/Commissie, C-5/03, EU:C:2005:426, punt 38).
- 107 Artikel 52, lid 2, van verordening nr. 1306/2013, dat de conformiteitsgoedkeuring betreft, luidt als volgt:

„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.”

- 108 Bijgevolg baseert de Commissie, in het licht van het bepaalde in artikel 52, lid 2, van verordening nr. 1306/2013, haar besluit tot onttrekking aan EU-financiering op de identificering van ten onrechte uitgegeven bedragen en kan zij, indien deze bedragen met een afdoende inspanning niet kunnen worden geïdentificeerd, geëxtrapoleerde of forfaitaire correcties toepassen. Daaruit volgt dat de berekening van het bedrag van de correctie op basis van een individuele raming van de financiële weerslag van de verschillende tekortkomingen, waarbij wordt uitgegaan van de door de betrokken lidstaat verstrekte informatie, in beginsel toelaatbaar is voor zover een dergelijke individuele raming geen onevenredige inspanningen vergt (arrest van 16 februari 2017, Roemenië/Commissie, T-145/15, EU:T:2017:86, punt 61).
- 109 Bijlage 2 bij document nr. VI/5330/97 definieert aanvullende controles als „de administratieve handelingen die vereist zijn om de aanvragen correct te verwerken, zoals nagaan of de aanvragen binnen de vastgestelde termijn zijn ingediend, verifiëren of voor hetzelfde object niet tweemaal een aanvraag is ingediend, risicoanalyse, de toepassing van sancties en adequate controle op de inachtneming van de procedures”.
- 110 Document nr. VI/5330/97 preciseert tevens de financiële gevolgen van gebreken in de door de lidstaten uitgevoerde controles. Wanneer de door het onderzoek aangeleverde informatie het niet mogelijk maakt de door de Unie wegens een gebrekkige controle geleden verliezen te beoordelen, aan de hand van een extrapolatie van de vastgestelde verliezen, met behulp van statistische middelen of op grond van andere verifieerbare gegevens, kan een financiële correctie berekend op forfaitaire basis, op grond van de omvang van het risico op verliezen voor het Fonds, worden overwogen (arrest van 3 maart 2016, Spanje/Commissie, T-675/14, niet gepubliceerd, EU:T:2016:123, punt 41).
- 111 Document AGRI-2005-64043 past de richtsnoeren van document nr. VI/5330/97 aan aan de randvoorwaarden. Het voorziet in drie methoden voor het vaststellen van gepaste financiële correcties: ten eerste, het afwijzen van individuele aanvragen die niet onderworpen zijn aan de vereiste controles, ten tweede, evaluatie van het risico voor het Fonds door extrapolatie van de resultaten van op grond van een representatieve steekproef uitgevoerde verificaties, en, ten derde, het toepassen van een forfaitaire correctie (arrest van 19 oktober 2017, Spanje/Commissie, T-502/15, niet gepubliceerd, EU:T:2017:730, punt 59). Uit de tekst van document AGRI-2005-64043 blijkt dat er een rangorde tussen deze drie opties bestaat, waarbij de forfaitaire berekening van het risico moet worden beschouwd als laatste middel (zie in die zin arrest van 3 maart 2016, Spanje/Commissie, T-675/14, niet gepubliceerd, EU:T:2016:123, punt 42). Deze hiërarchie tussen de methoden voor vaststelling van de aan Uniefinanciering te onttrekken bedragen wordt bovendien uitdrukkelijk genoemd in artikel 12, leden 2, 3 en 6, 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), die in werking is getreden in september 2014.
- 112 Uit het voorgaande volgt dat de Commissie krachtens haar eigen richtsnoeren de forfaitaire methode enkel kan toepassen indien het niet mogelijk was de andere methoden toe te passen, in het bijzonder de berekening middels extrapolatie. Zoals het Koninkrijk Zweden terecht aanvoert, heeft de forfaitaire berekeningsmethode namelijk een residueel karakter in het kader van artikel 52, lid 2, van verordening nr. 1306/2013, ook al heeft de Commissie er in de praktijk vaak gebruik van gemaakt.
- 113 Uit de vaststellingen bij de bespreking van het tweede middel volgt dat de tekortkomingen in de tenuitvoerlegging door het Koninkrijk Zweden van maatregelen ter beoordeling en bijwerking van de risicofactoren hebben voortgeduurd van 2011 tot en met 2013, en dat, gelet op de aanwijzingen in document nr. VI/5330/97, de Commissie in de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid deze tekortkomingen rechtsgeldig kon kwalificeren als niet-uitvoering van een aanvullende controle, aangezien het gaat om een herhaald achterwege blijven van administratieve handelingen die noodzakelijk zijn om aanvragen correct te behandelen en die de risicoanalyse betreffen. Het gaat namelijk om een tekortkoming met betrekking tot een aanvullende controle die wordt vereist door

artikel 31, lid 2, van verordening nr. 1122/2009, en niet om de enkele vaststelling dat een controleprocedure voor verbetering vatbaar is, die niet hoeft te leiden tot een financiële correctie. Tegen deze achtergrond is de grief van het Koninkrijk Zweden dat in het onderhavige geval geen sprake is van een significante schending van een Unierechtelijke regel die kan leiden tot een financiële correctie, ongegrond.

- 114 De Commissie heeft zich echter tevens op het standpunt gesteld dat de vaststelling dat een aanvullende controle niet is uitgevoerd, aangezien het daarbij gaat om een totale afwezigheid van een controle, op zichzelf volstond om het beroep op een correctie die is gebaseerd op de raming middels extrapolatie van de door de Unie geleden financiële schade principieel uit te sluiten, en om de gegevens die het Koninkrijk Zweden heeft aangevoerd ter berekening van die schade buiten beschouwing te laten.
- 115 Hoewel in bepaalde gevallen is vastgesteld dat de methoden van extrapolatie van gedurende een later jaar vastgestelde onregelmatigheden geen zekere berekeningsgrondslag konden vormen, met name indien de onregelmatigheden zich in latere jaren niet hebben voorgedaan of in geval van aanzienlijke verschillen tussen de resultaten van controles van het ene op het andere jaar (zie in die zin arresten van 24 januari 2002, Frankrijk/Commissie, C-118/99, EU:C:2002:39, punten 44 en 45, en 3 maart 2016, Spanje/Commissie, T-675/14, niet gepubliceerd, EU:T:2016:123, punten 46-48), neemt dit niet weg dat in het onderhavige geval de niet-inaanmerkingneming van de gedurende de goedkeuringsprocedure door het Koninkrijk Zweden aangevoerde gegevens, die waren gericht op de berekening middels extrapolatie van de ten onrechte uitgekeerde bedragen, niet was gebaseerd op hun eventuele onbetrouwbaarheid, maar op het feit dat zij door de Commissie niet relevant werden geacht in het kader van een goedkeuringsprocedure die was gebaseerd op de vaststelling van een totaal uitblijven van een aanvullende controle.
- 116 In dit verband moet worden vastgesteld dat de Zweedse autoriteiten daadwerkelijk gegevens hebben verstrekt aan de Commissie die de berekening middels extrapolatie van de ten onrechte uitgekeerde bedragen mogelijk maken. De brief die het Zweeds bureau voor landbouw op 25 september 2014 aan de Commissie heeft toegezonden in reactie op de conclusies van de notulen van de bilaterale vergadering van 20 mei 2014 bevat een schatting van de door het Fonds geleden schade. In dat stadium hebben de Zweedse autoriteiten, niet wetende dat de correctie enkel het aanvraagjaar 2013 betrof, een schatting aangeleverd die betrekking had op de aanvraagjaren 2011 tot en met 2013, op basis van de voorlopige cijfers van de in 2013 geconstateerde fouten.
- 117 De door de Zweedse autoriteiten gehanteerde extrapolatiemethode bestaat in feite in het verhogen van het correctiepercentage dat volgt uit de controles middels teledetectie, ter correctie van het bedrag van de reeds voor het betrokken jaar uitgevoerde correctie.
- 118 Door de gegevens die de Zweedse autoriteiten hebben aangevoerd ter berekening middels extrapolatie van de ten onrechte uitgekeerde bedragen niet in aanmerking te nemen, zonder de mate van betrouwbaarheid ervan te beoordelen, en evenmin of zij met een afdoende inspanning konden worden benut, op grond dat zij hoe dan ook niet relevant waren, is de Commissie voorbijgegaan aan het subsidiaire karakter van de toepassing van de forfaitaire methode, dat blijkt uit artikel 52, lid 2, van verordening nr. 1306/2013.
- 119 Tegen deze achtergrond dient het derde middel gegrond te worden verklaard en de eerste vordering te worden toegewezen, zonder dat hoeft te worden ingegaan op de andere argumenten van het Koninkrijk Zweden, die met name betrekking hebben op schending van het evenredigheidsbeginsel. Bijgevolg dient het bestreden besluit nietig te worden verklaard omdat de Commissie ten opzichte van het Koninkrijk Zweden ten onrechte gebruik heeft gemaakt van de forfaitaire methode, teneinde voor het aanvraagjaar 2013 een bedrag van 8 811 286,44 EUR, ofwel 2 % van het bedrag aan ontkoppelde rechtstreekse steun die aan het Koninkrijk Zweden voor dat aanvraagjaar is betaald, aan Uniefinanciering te onttrekken.

120 Er zij aan herinnerd dat het aan de Commissie staat om de consequenties te trekken uit de onderhavige beslissing bij de berekening van het bedrag van de financiële correctie die zij in voorkomend geval zal moeten vaststellen, gelet op de door haar vastgestelde niet-naleving.

### **Kosten**

121 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd.

122 Voorts dragen volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten.

123 Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van het Koninkrijk Zweden te worden verwezen in haar eigen kosten en die van het Koninkrijk Zweden.

124 De Tsjechische Republiek, in het geding geïntervenieerde lidstaat, draagt haar eigen kosten.

HET GERECHT (Tweede kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/417 van de Commissie van 17 maart 2016 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) wordt nietig verklaard voor zover het voor een totaalbedrag van 8 811 286,44 EUR betrekking heeft op de ontkoppelde rechtstreekse steun die voor het aanvraagjaar 2013 aan het Koninkrijk Zweden is betaald.**
- 2) **De Europese Commissie wordt verwezen in haar eigen kosten en die van het Koninkrijk Zweden.**
- 3) **De Tsjechische Republiek zal haar eigen kosten dragen.**

Prek

Schalin

Costeira

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 september 2018.

ondertekeningen