



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer)

26 september 2018*

„ELGF – Areaalgebonden steun – Procedure tot schorsing van de maandelijkse betalingen aan een lidstaat – Artikel 41, lid 2, onder b), van verordening (EU) nr. 1306/2013 – Essentiële onderdelen van het nationale controlesysteem – Geconstateerde tekortkomingen – In overleg met de Commissie vastgesteld actieplan met duidelijke voortgangsindicatoren – Evenredigheid”

In zaak T-682/16,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door F. Alabrune, D. Colas, D. Segoin, A.-L. Desjonquères en S. Horrenberger als gemachtigden,

verzoekster,

ondersteund door

Portugese Republiek, vertegenwoordigd door L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, P. Estêvão en J. Saraiva de Almeida als gemachtigden,

interveniente,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Lewis en D. Triantafyllou als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van uitvoeringsbesluit C(2016) 4287 final van de Commissie van 12 juli 2016 tot schorsing van de maandelijkse betalingen uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) aan de Franse Republiek,

wijst

HET GERECHT (Derde kamer),

samengesteld als volgt: S. Frimodt Nielsen (rapporteur), president, V. Kreuschitz en N. Pótorak, rechters,

griffier: E. Coulon,

het navolgende

* Procestaal: Frans.

Arrest

Toepasselijke bepalingen en voorgeschiedenis van het geding

Litigieuze bepalingen

- 1 Artikel 41 („Verlaging en schorsing van de maandelijkse en de tussentijdse betalingen”) 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, rectificatie PB 2016, L 130, blz. 6), bepaalt in lid 2:

„De Commissie kan uitvoeringshandelingen vaststellen waarin de maandelijkse of de tussentijdse betalingen aan een lidstaat worden verlaagd of geschorst indien een of meer essentiële onderdelen van het betrokken nationale controlesysteem niet bestaan of als gevolg van de ernstige of aanhoudende aard van de geconstateerde tekortkomingen niet doeltreffend zijn, of indien er soortgelijke ernstige tekortkomingen zijn in het systeem voor de terugvordering van onregelmatige betalingen en aan een van de volgende voorwaarden is voldaan:

[...]

- b) de Commissie komt tot de slotsom dat de betrokken lidstaat niet in staat is om in de nabije toekomst de nodige herstelmaatregelen uit te voeren in overeenstemming met een actieplan met duidelijke voortgangsindicatoren dat moet worden vastgesteld in overleg met de Commissie.

De verlaging of schorsing is van toepassing op de desbetreffende verrichte uitgaven van het betaalorgaan waar de tekortkomingen bestaan, en wel gedurende een periode die wordt bepaald in de in de eerste alinea bedoelde uitvoeringshandelingen en die niet meer dan twaalf maanden bedraagt [...]

De uitvoeringshandelingen waarin dit lid voorziet, worden vastgesteld volgens de in artikel 116, lid 2, bedoelde raadplegingsprocedure.

Voordat de in de eerste alinea bedoelde uitvoeringshandelingen worden vastgesteld, stelt de Commissie de betrokken lidstaat van haar voornemen in kennis en verzoekt zij hem te reageren binnen een termijn van ten minste dertig dagen.

In de uitvoeringshandelingen aangaande de maandelijkse betalingen als bedoeld [...] in artikel 18, lid 3, of aangaande de in artikel 36 bedoelde tussentijdse betalingen wordt rekening gehouden met de uitvoeringshandelingen die krachtens dit lid zijn vastgesteld.”

- 2 Artikel 41, lid 3, van verordening nr. 1306/2013 luidt:

„Verlagingen en schorsingen krachtens dit artikel worden toegepast in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel en laten de toepassing van de artikelen 51 [inzake de goedkeuring van rekeningen] en 52 [inzake de conformiteitsgoedkeuring] onverlet.”

Vaststelling en goedkeuring van het actieplan

- 3 Bij brief van 14 mei 2013 heeft de Europese Commissie de Franse autoriteiten meegedeeld dat bij verschillende door haar diensten uitgevoerde controles terugkerende problemen met de in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) verleende areaalgebonden steun aan het licht waren

gekomen. Die problemen betroffen met name het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (hierna: „GBCS”), het landbouwpercelenidentificatiesysteem (hierna: „LPIS”), ook wel „grafisch perceelsregister” (hierna: „GPR”) genoemd, de administratieve kruiscontroles en de controles ter plaatse. Bijgevolg heeft de Commissie de Franse autoriteiten verzocht een „actieplan met de nodige maatregelen voor het verhelpen van de geconstateerde tekortkomingen” over te leggen.

- 4 Bij brief van 13 november 2013 hebben de Franse autoriteiten, na een briefwisseling met de Commissie, hun actieplan gepresenteerd. Bij brief van 28 november 2013 heeft de Commissie meegedeeld dat dit actieplan als „definitief [kon] worden beschouwd” (hierna: „actieplan”) en daarbij opgemerkt dat „wat de areaalgebonden steun betreft [...] de voorgestelde maatregelen tijdens de uitvoering van het actieplan nog zouden kunnen worden aangevuld [en] uitgewerkt”.
- 5 Het eerste van de vier onderdelen van het actieplan betrof de areaalgebonden steun. Dit onderdeel bevatte, ten eerste, diverse maatregelen voor het bijwerken van het LPIS, ten tweede, maatregelen inzake de controles ter plaatse en, ten derde, maatregelen aangaande de berekening van de betalingen en sancties. De beoogde maatregelen voor het bijwerken van het LPIS waren voornamelijk gericht op de interpretatie van de fotografische gegevens in een databank, BD TOPO genaamd (hierna: „databank BD TOPO”), waarin diverse landschapselementen als bossen, waterlopen en gebouwen in gedigitaliseerde vorm waren vastgelegd. De bedoeling was om aan de hand van deze stelselmatige interpretatie de subsidiabele arealen waarop de betalingen waren gebaseerd, opnieuw te berekenen. De drie andere onderdelen van het actieplan, die in deze zaak niet in geding zijn, betroffen de randvoorwaarden van de steunmaatregelen, de betalingsrechten en de dierpremies.

Follow-up, verzoek om herziening en nieuwe regelingen van het actieplan

- 6 Het actieplan voorzag in een follow-upmechanisme op grond waarvan een uitgebreide briefwisseling tussen de Franse autoriteiten en de Commissie heeft plaatsgevonden. Zo was in het actieplan bepaald dat de Franse autoriteiten voortgangsverslagen over de uitvoering daarvan zouden overleggen. In 2014 zijn op 4 februari, 4 april, 2 juli en 14 oktober dergelijke verslagen toegezonden.
- 7 Na een controle van de voortgang van het actieplan in november 2014 heeft de Commissie bij brief van 22 december 2014 vastgesteld dat de databank BD TOPO wegens de ouderdom en gebreken ervan niet geschikt was voor het bijwerken van het LPIS en dat derhalve niet zeker was dat het actieplan zou slagen. Tegelijkertijd gaf de Commissie te kennen dat zij had bemerkt dat de Franse autoriteiten werkten aan een alternatieve benadering die de vastgestelde problemen deels moest verhelpen. Om een mogelijke schorsing of verlaging van de betalingen op grond van artikel 41, lid 2, onder b), van verordening nr. 1306/2013 te vermijden, was volgens haar dan ook „de vaststelling van een herzien actieplan vereist” en was het „absoluut noodzakelijk dat de tekortkomingen in kwestie voor het ingaan van het seizoen 2015 (april 2015) [zouden] zijn verholpen”.
- 8 Bij brief van 23 december 2014 hebben de Franse autoriteiten de Commissie „de verwachte gegevens aangaande de uitvoering van het actieplan [...] in 2014 en de voortzetting daarvan in 2015” meegedeeld. Deze gegevens zijn aangevuld met het vijfde voortgangsverslag, dat de Franse autoriteiten op 30 januari 2015 aan de Commissie hebben toegezonden.
- 9 Bij brief van 17 februari 2015 heeft de Commissie met name erop gewezen dat diverse aspecten van de uitvoering van het actieplan waarvan de Franse autoriteiten melding hadden gemaakt in de begeleidende brief bij het vijfde voortgangsverslag van 30 januari 2015, verduidelijking behoeften. Bij brief van 25 februari 2015 heeft de Commissie de Franse autoriteiten in kennis gesteld van verschillende elementen van de resultaten van een onderzoek naar de aanvraagjaren 2013 en 2014 waaruit bleek dat het „controlesysteem in Frankrijk tekortschoot wegens gebreken van het LPIS [...], problemen bij de vaststelling van de subsidiabele arealen, ondoeltreffende controles ter plaatse en de wijze van berekening van de steun- en boetebedragen, zonder retroactieve terugvordering”. Vervolgens

heeft van 11 tot en met 13 maart 2015 een inspectiebezoek van de Commissie in Frankrijk plaatsgevonden en hebben de Franse autoriteiten het actieplan bijgewerkt. In een nieuwe nota van 30 maart 2015 hebben zij de Commissie aanvullende gegevens verstrekt.

Instelling van de procedure tot schorsing van de betalingen

- 10 Bij brief van 13 april 2015 heeft de Commissie de Franse autoriteiten een mededeling in de zin van artikel 41, lid 2, vierde alinea, van verordening nr. 1306/2013 (hierna: „mededeling van 13 april 2015”) doen toekomen.
- 11 In een eerste deel heeft de Commissie herinnerd aan diverse aspecten van het actieplan en van de herziening daarvan.
- 12 In de eerste plaats heeft de Commissie vermeld dat het concrete doel van het actieplan was het LPIS zodanig bij te werken dat de subsidiabele maximumoppervlakte voor elk referentieperceel volgens de wettelijke voorschriften zou worden vastgesteld, aan de hand van met name recentere orthofoto’s, de resultaten van controles ter plaatse en niet-subsidiabele elementen in bestaande databanken.
- 13 In de tweede plaats heeft de Commissie uiteengezet waarom zij na de controle van november 2014 tot het oordeel was gekomen dat de route die was uitgestippeld, niet was gevolgd, dat de kwaliteit van het werk op een aantal punten te wensen overliet en dat er problemen waren met arealen waarvoor subsidies uit hoofde van de enkele areaalbetaling waren verstrekt, en waarom zij de Franse autoriteiten in haar brief van 22 december 2014 bijgevolg om een „herzien actieplan” had verzocht.
- 14 In de derde plaats heeft de Commissie in dit verband opgemerkt dat het „door Frankrijk [bij brief van 23] december 2014 ingediende herziene actieplan” elementen bevatte met betrekking tot de interpretatie van beelden volgens regels waarmee de subsidiabiliteit van in aanmerking genomen arealen en de overeenstemming ervan met de regelgeving konden worden gewaarborgd, alsook elementen met betrekking tot de toepassing van een pro-ratasysteem als bedoeld in artikel 10 van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het GBCS en de voorwaarden voor weigering of intrekking van betalingen en voor administratieve sancties in het kader van rechtstreekse betalingen, plattelandsontwikkelingsbijstand en de randvoorwaarden (PB 2014, L 181, blz. 48) (hierna: „pro-ratasysteem”), elementen met betrekking tot de subsidiabiliteit van bepaald blijvend grasland in de zin van artikel 4, lid 1, onder h), van verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het GLB en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 608), in het kader van gangbare plaatselijke praktijken (hierna: „subsidiabiliteit van bepaald blijvend grasland in het kader van gangbare plaatselijke praktijken”), en elementen met betrekking tot de „aangifte van percelen landbouwgrond in grafische vorm vanaf 2015”. De Commissie heeft evenwel opgemerkt dat de Franse autoriteiten, wat de uitvoering van het herziene actieplan betreft, bij brief van 20 januari 2015 melding hadden gemaakt van moeilijkheden die zij bij het beheer van de steunaanvragen voor 2015 ondervonden, welke moeilijkheden tijdens een inspectiebezoek in Frankrijk in maart 2015 waren besproken.
- 15 In een tweede deel heeft de Commissie de balans opgemaakt van de uitvoering van het actieplan. Zij is met name ingegaan op de manier waarop de Franse autoriteiten toepassing gaven aan het pro-ratasysteem en op de risico’s die zij bij de vaststelling van de subsidiabiliteit van bepaalde arealen in het kader van gangbare plaatselijke praktijken nog steeds aanwezig achtte. Ter afsluiting van dit punt gaf de Commissie te kennen dat er volgens haar sprake was van „een tekortkoming in de naleving van het actieplan [...] aangezien niet voor alle in het GPR ingeschreven arealen een subsidiabele maximumoppervlakte [was] vastgesteld volgens de voorschriften van de Europese Unie”.

- 16 In een derde deel ging de Commissie voorts in op de regels voor het beheer van de steunaanvragen voor 2015, die eveneens door de Franse autoriteiten waren overgelegd.
- 17 Gelet op het voorgaande deelde de Commissie mee dat „het gecombineerde effect van de gebreken ten aanzien van de intrinsieke kwaliteit [van dat moment] van het beheers- en controlesysteem en de afwijkingen van de regels voor het indienen van steunaanvragen die Frankrijk voor de aanvragen voor 2015 wenst[e] toe te passen”, was dat „niet de voor een goed beheer van de steun en dus voor de rechtmatigheid en regelmatigheid van de uitgaven vereiste redelijke zekerheid [werd] geboden” en dat dit „bij de [Commissie] nog meer twijfel [deed] rijzen over de vraag of correcte betalingen zouden kunnen worden verricht binnen de termijnen die de Franse autoriteiten [zichzelf hadden] gesteld”. Bijgevolg overwoog de Commissie de betalingen te schorsen of te verlagen middels een correctie van 5 % indien de Franse autoriteiten niet voor 16 oktober 2015 een einde zouden maken aan de onzekerheden die ten aanzien van de stand van uitvoering van het actieplan en de regels voor het beheer van de steunaanvragen voor 2015 waren vastgesteld.
- 18 In antwoord op de mededeling van 13 april 2015 hebben de Franse autoriteiten de Commissie op 24 april 2015 een nieuwe bijgewerkte versie van het actieplan, getiteld „Actieplan [...] – Tijdschema van GLB-seizoen 2015”, toegezonden, alsook, op 7 mei 2015, een brief met als onderwerp „follow-up van het actieplan [...]”, waarin hun standpunt was samengevat.
- 19 Vervolgens hebben de Commissie en de Franse autoriteiten meerdere keren hun standpunten uitgewisseld: op 10 juni 2015 heeft een bilaterale bijeenkomst plaatsgevonden, op 13 juli 2015 heeft de Commissie een tussentijds voortgangsverslag ontvangen, op 9 oktober 2015 is het zesde voortgangsverslag toegezonden en op 1 december 2015 hebben de diensten van de Commissie een bezoek gebracht aan Frankrijk.
- 20 Bij brief van 22 december 2015 heeft de Commissie aanvullende opmerkingen in het kader van de procedure tot schorsing van de betalingen gemaakt. Zij heeft erop gewezen dat zij niet alle voortgangsverslagen voor de uiterste indieningsdatum had ontvangen en dat zij aanmerkingen had op de toepassing van het pro-ratasysteem, op de wijze waarop de subsidiabiliteit van bepaald blijvend grasland in het kader van gangbare plaatselijke praktijken werd vastgesteld en op de controles ter plaatse.
- 21 Bij brief van 13 januari 2016 hebben de Franse autoriteiten op deze aanvullende opmerkingen gereageerd. Om te beginnen hebben zij een overzicht gegeven van alle elementen die aan de Commissie waren toegezonden. Vervolgens zijn zij uitvoerig ingegaan op de uitvoering van de in het actieplan vermelde maatregelen en hebben zij erop gewezen dat die maatregelen volgens het in november 2013 goedgekeurde actieplan in 2016 moesten zijn afgerond. De Commissie kon zich in 2015 dus niet baseren op het feit dat aan het actieplan nog geen uitvoering was gegeven om een maatregel tot schorsing van de betalingen vast te stellen. Verder herinnerden de Franse autoriteiten aan de nieuwe voorschriften voor de foto-interpretatie die vanaf 2015 golden. Tot slot gingen zij in op de opmerkingen van de Commissie over de toepassing van het pro-ratasysteem en de subsidiabiliteit van bepaald blijvend grasland in het kader van gangbare plaatselijke praktijken, en op de kritiek ten aanzien van de uitvoering van de controles ter plaatse. Afsluitend verklaarden de Franse autoriteiten dat zij de toezeggingen in het in november 2013 goedgekeurde actieplan ten volle gestand hadden gedaan dan wel gestand zouden doen.
- 22 Na deze briefwisseling zijn op 28 januari, 26 februari, 4 april en 29 april 2016 voortgangsverslagen aan de Commissie toegezonden. Verder werd voor 11 tot en met 15 april 2016 een nieuw inspectiebezoek van de Commissie in Frankrijk gepland.
- 23 Bij brief van 20 mei 2016 heeft de Commissie een aanvullende mededeling in de zin van artikel 41, lid 2, vierde alinea, van verordening nr. 1306/2013 (hierna: „aanvullende mededeling van 20 mei 2016”) verzonden. Daarin wees zij op de noodzaak toe te zien op de kwaliteit van de controles ter

plaatse en op een juiste toewijzing van betalingsrechten. Ook maakte zij melding van „tekortkomingen ten aanzien van de kwaliteit van snelle veldbezoeken” en wees zij op „een conformiteitsprobleem bij de vaststelling van ‚blijvend grasland’ dat deel uitmaakt van gangbare plaatselijke praktijken” en op „problemen bij de invoering van een [pro-ratasysteem]”. Op deze grond deelde de Commissie de Franse autoriteiten mee dat zij voornemens was de betalingen te schorsen of te verlagen middels een correctie van 3 %.

- 24 Bij brief van 16 juni 2016 hebben de Franse autoriteiten op de aanvullende mededeling van 20 mei 2016 geantwoord. Zij verklaarden van mening te zijn dat zij conform hun toezeggingen uitvoering aan het actieplan hadden gegeven en dat de vaststellingen ten aanzien van de nieuwe regels voor het beheer van blijvend grasland die in het kader van de hervorming van het GLB waren ingevoerd, ongegrond waren.
- 25 Op 12 juli 2016 heeft de Commissie het uitvoeringsbesluit tot schorsing van de maandelijkse betalingen uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) aan de Franse Republiek (hierna: „bestreden besluit”) vastgesteld. Bij dit besluit heeft zij de maandelijkse betalingen aan de Franse Republiek uit hoofde van artikel 18 van verordening nr. 1306/2013 geschorst ten belope van een bedrag dat wordt verkregen door de toepassing van een schorsingspercentage van 3 % op de maandelijkse betalingen in verband met areaalgebonden steun voor 2015, en de schorsing van toepassing verklaard op de maandelijkse betalingen die de Franse Republiek uit hoofde van artikel 18, lid 2, van verordening nr. 1306/2013 voor de maandelijkse uitgaven van het betaalorgaan Agence de services et de paiement in de periode van juli 2016 tot en met juni 2017 zou ontvangen. Dit besluit is op 13 juli 2016 aan de Franse autoriteiten meegedeeld.

Procedure en conclusies van partijen

- 26 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 23 september 2016, heeft de Franse Republiek het onderhavige beroep ingesteld.
- 27 Op 22 december 2016 heeft de Commissie haar verzoekschrift ingediend. De repliek en de dupliek zijn binnen de gestelde termijnen neergelegd.
- 28 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 7 december 2016, heeft de Portugese Republiek verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige procedure aan de zijde van de Franse Republiek. Bij beschikking van 12 januari 2017 heeft de president van de Derde kamer van het Gerecht deze interventie toegestaan. De Portugese Republiek heeft haar memorie neergelegd en de hoofdpartijen hebben binnen de gestelde termijnen hun opmerkingen hierover ingediend.
- 29 Bij maatregel tot organisatie van de procesgang van 26 januari 2018, vastgesteld krachtens artikel 89, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, heeft het Gerecht partijen verzocht een aantal vragen te beantwoorden. Partijen hebben binnen de gestelde termijn aan dit verzoek voldaan.
- 30 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Derde kamer), bij gebreke van een verzoek van partijen om een pleitzitting te houden en krachtens artikel 106, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering, beslist om zonder mondelinge behandeling uitspraak te doen. Het Gerecht achtte zich namelijk voldoende voorgelicht door de stukken in het procesdossier om uitspraak te doen zonder de behandeling voort te zetten.
- 31 De Franse Republiek verzoekt het Gerecht:
- het bestreden besluit nietig te verklaren;

- de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 32 De Portugese Republiek, interveniënte aan de zijde van de Franse Republiek, verzoekt het Gerecht het bestreden besluit nietig te verklaren.
- 33 De Commissie verzoekt het Gerecht:
- het beroep te verwerpen;
 - de Franse Republiek te verwijzen in de kosten.

In rechte

- 34 Ter ondersteuning van haar beroep voert de Franse Republiek twee middelen aan. Het eerste, primair opgeworpen middel is ontleend aan schending van artikel 41, lid 2, onder b), van verordening nr. 1306/2013 en houdt in, ten eerste, dat de Franse autoriteiten volledig uitvoering hebben gegeven aan het in overleg met de Commissie vastgestelde actieplan met duidelijke voortgangsindicatoren, en, ten tweede, dat het bestreden besluit is gebaseerd op gegevens die in het actieplan niet waren vermeld. Het tweede, subsidiair aangevoerde middel berust op schending van het evenredigheidsbeginsel.

Eerste middel: schending van artikel 41, lid 2, onder b), van verordening nr. 1306/2013

- 35 Om te beginnen brengt de Franse Republiek in herinnering dat de procedure voor de conformiteitsgoedkeuring van artikel 52 van verordening nr. 1306/2013 (hierna: „conformiteitsgoedkeuringsprocedure”) het mogelijk maakt na te gaan of de landbouwwitgaven in overeenstemming met het recht van de Europese Unie zijn verricht. Voor deze procedure, die de lidstaten de voor het kenbaar maken van hun standpunt vereiste waarborgen biedt, gelden richtsnoeren van de Commissie waarin met name wordt gepreciseerd hoe de financiële gevolgen in het kader van de conformiteitsgoedkeuring worden berekend. De procedure tot schorsing van de betalingen van artikel 41 van voornoemde verordening (hierna: „schorsingsprocedure”) daarentegen is vrijwel nooit toegepast en daarvoor zijn ook geen richtsnoeren gegeven door de Commissie.
- 36 Volgens de Franse Republiek ziet de schorsingsprocedure niet op het geval van een meningsverschil zoals in casu over, enerzijds, de toepassing van een pro-ratasysteem en, anderzijds, het vaststellen van de subsidiabiliteit van bepaalde arealen in het kader van gangbare plaatselijke praktijken. Zou worden aanvaard dat een dergelijk meningsverschil de basis van twee afzonderlijke procedures kan vormen, dan zou afbreuk kunnen worden gedaan aan de procedurele waarborgen die de betrokken lidstaat in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure toekomen, zou deze staat zich wellicht genoodzaakt zien zijn praktijken in verband met de schorsingsprocedure te wijzigen terwijl nog niet zou vaststaan of daadwerkelijk van niet-nakoming sprake is, of zou de conformiteitsgoedkeuringsprocedure haar doeltreffendheid kunnen verliezen. Door een dergelijk meningsverschil in het kader van de schorsingsprocedure aan de orde te stellen, heeft de Commissie een correcte uitwisseling van standpunten in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure verhinderd.
- 37 Ook de Portugese Republiek is van mening dat artikel 41 van verordening nr. 1306/2013 niet toelaat een besluit tot schorsing van de maandelijkse betalingen vast te stellen op basis van elementen die de betrokken lidstaat in zijn actieplan niet heeft voorgesteld. Een dergelijk besluit heeft de gevolgen van een financiële correctie, maar gaat voorbij aan de waarborgen die de conformiteitsgoedkeuringsprocedure biedt. Door de strikte bepalingen van de toezeggingen van een

lidstaat eenzijdig te wijzigen of te herzien, heeft de Commissie een procedure met aanzienlijk beperktere waarborgen gehanteerd. Op grond van de nieuwe, later aan het licht gekomen elementen had zij een conformiteitsgoedkeuringsprocedure moeten inleiden.

- 38 Primair voert de Franse Republiek schending van artikel 41, lid 2, onder b), van verordening nr. 1306/2013 aan, in zoverre de Commissie in het bestreden besluit niet tot de slotsom kon komen dat de betrokken lidstaat „niet in staat [was] uitvoering te geven aan de maatregelen in een actieplan met duidelijke voortgangsindicatoren dat moet worden vastgesteld in overleg met de Commissie”. Aan deze voorwaarde is niet voldaan, aangezien, ten eerste, ten volle uitvoering aan het actieplan is gegeven en, ten tweede, het bestreden besluit is gebaseerd op gegevens die in het actieplan niet waren vermeld.
- 39 In de eerste plaats herinnert de Franse Republiek eraan dat zij zich heeft verbonden tot uitvoering van het actieplan dat in november 2013 is goedgekeurd. Daar de regels die aanvankelijk voor de bijwerking van het LPIS waren vastgesteld, niet bleken te voldoen, heeft zij bij brief van 23 december 2014 alternatieve regels voorgesteld, die door de Commissie zijn goedgekeurd.
- 40 In de tweede plaats betoogt de Franse Republiek dat zij volledig uitvoering heeft gegeven aan het in november 2013 goedgekeurde en in december 2014 aangepaste actieplan.
- 41 Wat de bijwerking van het LPIS betreft, wijst de Franse Republiek erop dat het in eerste instantie de bedoeling was de foto's te actualiseren en de interpretatie daarvan te vergemakkelijken door gebruik te maken van de bestaande databanken, met name de databank BD TOPO. De herziene regels die in december 2014 waren voorgesteld, waren bedoeld als oplossing voor de moeilijkheden die waren opgetreden doordat de databank BD TOPO niet voldoende betrouwbaar bleek te zijn. De bijwerking in kwestie heeft binnen de gestelde maximumtermijn plaatsgevonden. Het probleem van de verouderde foto's is eind 2014 opgelost, zoals is vermeld in de brief van de Franse autoriteiten van 23 december 2014, en in 2016 is de laatste hand gelegd aan het werk voor het interpreteren van de foto's, zoals staat te lezen in het veertiende voortgangsverslag van 1 september 2016.
- 42 Wat de controles ter plaatse betreft, merkt de Franse Republiek op dat haar werd verweten niet-subsidiabele elementen en gebieden in aanmerking te hebben genomen. Om dit probleem te verhelpen, voorzag het actieplan in een procedure voor de accordering op centraal niveau van besluiten van de prefect ter zake voorafgaand aan de ondertekening ervan. Deze maatregel is binnen de gestelde termijn, te weten vóór het seizoen 2014, ten uitvoer gelegd.
- 43 Wat de berekening van de betalingen en sancties betreft, benadrukt de Franse Republiek dat haar werd verweten onjuiste berekeningen te maken, retroactieve terugvorderingen niet te monitoren en onverschuldigd betaalde bedragen niet terug te vorderen. In verband hiermee was besloten om, wat de seizoenen 2013 en 2014 betreft, de instructies voor de bevoegde diensten aan te scherpen en het toezicht te verbeteren, en vanaf het seizoen 2015 een ander algoritme voor de berekening van de boeten op ontkoppelde steun te hanteren. Door voor deze latere datum te kiezen, konden de aanpassingen van het algoritme worden meegenomen die wegens de hervorming van het GLB moesten worden doorgevoerd. Deze maatregelen waren volgens de Franse Republiek binnen de gestelde termijnen vastgesteld. Meer bepaald kon weliswaar pas in augustus 2016, toen de betalingen voor het seizoen 2015 feitelijk werden afgewikkeld, worden bevestigd dat het algoritme naar behoren was aangepast, maar dat was nu eenmaal de vroegste datum waarop de effecten van het nieuwe algoritme konden worden vastgesteld. De toezegging in het actieplan – aanpassing van het algoritme in 2015 – was binnen de gestelde termijn gestand gedaan.
- 44 In dit verband merkt de Franse Republiek op dat het juist is dat bij de betalingen voor het seizoen 2015 vertraging is ontstaan als gevolg van de tenuitvoerlegging van de maatregelen van het actieplan, zoals de bijwerking van het LPIS en de aanpassing van het algoritme, maar deze kwestie valt haars inziens niet onder het actieplan zelf, dat geen tijdschema voor het ingaan van dat of enig ander seizoen bevatte.

- 45 In de derde plaats betoogt de Franse Republiek dat de Commissie zich voor een besluit tot schorsing van de betalingen niet kan baseren op elementen die in het actieplan niet worden genoemd. Alleen indien van de maatregelen van het in november 2013 goedgekeurde en in december 2014 herziene actieplan onvoldoende werk zou zijn gemaakt, had de Commissie een dergelijk besluit kunnen vaststellen.
- 46 Wat dit punt betreft, erkent de Franse Republiek om te beginnen dat de toepassing van het pro-ratasysteem en de vaststelling van de subsidiabiliteit van bepaald blijvend grasland in het kader van gangbare plaatselijke praktijken besproken zijn in de briefwisseling met de Commissie over de uitvoering van het actieplan. Toepassing van de nieuwe mogelijkheden die het Unierecht vanaf het seizoen 2015 bood, kon immers betekenen dat voor de bijwerking van het LPIS, naast het werk in verband met de foto-interpretatie waarin het actieplan voorzag, ook bepaalde veldbezoeken voor een beperkt aantal arealen nodig waren. De toepassing van het pro-ratasysteem en de vaststelling van de subsidiabiliteit van bepaald blijvend grasland in het kader van gangbare plaatselijke praktijken als zodanig zijn door de Franse autoriteiten echter nooit in de lijst van voortgangsindicatoren van het actieplan opgenomen, en het stond niet aan de Commissie om het plan op dat punt eenzijdig te wijzigen. In geen enkel aan de Commissie toegezonden voortgangsverslag en in geen enkele bijgewerkte versie van het actieplan, zoals de versies van 12 maart en 24 april 2015, kwam een voortgangsindicator met betrekking tot deze kwesties voor.
- 47 Vervolgens wijst de Franse Republiek erop dat de Commissie in het bestreden besluit heeft opgemerkt dat er nog altijd sprake was van aanzienlijke vertragingen bij het onderzoek van steunaanvragen, met name in dossiers aangaande blijvend grasland. De Commissie heeft daaruit afgeleid dat de doelstellingen van het actieplan niet in de nabije toekomst konden worden gerealiseerd. Volgens de Franse Republiek heeft zij evenwel binnen de gestelde termijnen uitvoering gegeven aan het actieplan waartoe zij zich had verbonden. De vertragingen bij de betalingen voor het seizoen 2015 hebben niets van doen met het actieplan, dat geen tijdschema voor het ingaan van dat of enig ander seizoen bevatte. Dat de Commissie heeft geoordeeld dat er geen uitzicht op uitvoering binnen afzienbare tijd van het actieplan bestond en dat zij het bestreden besluit dus kon vaststellen, komt doordat zij de kwestie van de toepassing van het pro-ratasysteem en die van de vaststelling van de subsidiabiliteit van bepaald blijvend grasland in het kader van gangbare plaatselijke praktijken heeft verbonden met het actieplan, dat daarover echter geen voortgangsindicatoren bevatte.
- 48 Ten eerste verwijst de Commissie in haar brief van 17 februari 2015 immers naar een „nauw verband tussen een goede uitvoering van het actieplan en het voorstel tot hervorming van het GLB, met name wat vraagstukken inzake de subsidiabiliteit van arealen en bepaalde landschapselementen betreft”. Een dergelijk verband volstaat evenwel niet om aan te nemen dat het actieplan ipso facto met deze elementen is uitgebreid. Het actieplan en de hervorming van het GLB staan los van elkaar. In diezelfde brief breidt de Commissie het „herziene actieplan”, zoals zij het noemt, tevens eenzijdig uit met maatregelen inzake de conformiteit van het pro-ratasysteem en de vaststelling van de subsidiabiliteit van bepaalde arealen. Zij heeft echter geen bevoegdheid voor een dergelijke eenzijdige wijziging van het actieplan.
- 49 Ten tweede merkt de Commissie elementen inzake de toepassing van het pro-ratasysteem en de inaanmerkingneming van blijvend grasland in het kader van gangbare plaatselijke praktijken ook in haar mededeling van 13 april 2015 nog altijd aan als essentiële onderdelen van het herziene actieplan, hoewel deze elementen niet voorkomen in het actieplan dat in november 2013 is goedgekeurd en evenmin in het actieplan dat in december 2014 is herzien. Op basis van het „gecombineerde effect” van de gestelde gebreken op deze gebieden heeft de Commissie volgens de Franse Republiek beslist dat de uitvoering van het actieplan „niet de voor een goed beheer van de steun [...] vereiste redelijke zekerheid [bood]”.

- 50 Ten derde is het meningsverschil over de toepassing van het pro-ratasysteem en de aanmerking van bepaald blijvend grasland als subsidiabele oppervlakte in het kader van gangbare plaatselijke praktijken een cruciaal element in de redenering die de Commissie volgt in haar brief van 22 december 2015.
- 51 Ten vierde baseert de Commissie zich in het bestreden besluit op de in haar ogen aanzienlijke vertraging die was ontstaan bij het onderzoek van de steunaanvragen, maar zij doet dit nadat zij eerst uitvoerig is ingegaan op het meningsverschil over de toepassing van het pro-ratasysteem en de aanmerking van bepaald blijvend grasland als subsidiabele oppervlakte in het kader van gangbare plaatselijke praktijken. In het bestreden besluit verwijst de Commissie ook naar het „herziene” actieplan van maart 2015, terwijl de laatste herziening dateert van december 2014. Het voortduren van dit meningsverschil ligt dus ten grondslag aan de vaststelling van de Commissie dat de Franse autoriteiten niet in staat waren uitvoering te geven aan het actieplan.
- 52 Ter afsluiting voert de Franse Republiek aan dat het – juridische – meningsverschil over de toepassing van het pro-ratasysteem en de vaststelling van de subsidiabiliteit van bepaalde arealen van een geheel andere orde is dan het meningsverschil over de tekortkomingen van het controlesysteem dat de aanleiding voor de opstelling van het actieplan vormde. Ten eerste behelsde het actieplan immers hoofdzakelijk technische werkzaamheden voor het actualiseren van de geografische gegevens waarop het LPIS berustte. Ten tweede was het met de hervorming van het GLB mogelijk geworden om een bepaald deel van het betrokken areaal als kennelijk subsidiabel aan te merken of om bepaalde voor het houden van vee geschikte arealen ook voor steun in aanmerking te laten komen als grassen er niet overheersen, wanneer op grond van gangbare plaatselijke praktijken kan worden aangenomen dat die arealen geschikt zijn voor het houden van vee.
- 53 Daarnaast wijst de Franse Republiek erop, enerzijds, dat uit de litigieuze bepaling volgt dat het bestreden besluit uitsluitend kan zijn gebaseerd op bewijs dat de Franse autoriteiten niet in staat zijn geweest uitvoering te geven aan de maatregelen van het actieplan. De Commissie dient zich te baseren op tekortkomingen bij de uitvoering van de maatregelen van het actieplan en niet op een „reeks gebreken en tekortkomingen” in algemene zin. Anderzijds heeft de Commissie niets aangevoerd dat bewijst dat er sprake is van tekortkomingen bij de uitvoering van de maatregelen van het actieplan. Ten aanzien van, bijvoorbeeld, de bijgewerkte versie van het LPIS, die volgens het actieplan in 2016 operationeel moest zijn, of de controles ter plaatse en de berekening van de betalingen, beweert de Commissie niet dat het schort aan de uitvoering, maar stelt ze enkel dat de geconstateerde vertragingen in strijd zijn met de toezeggingen in het actieplan.
- 54 Ten slotte betoogt de Franse Republiek dat haar keuze voor toepassing van het pro-ratasysteem weliswaar noopte tot herziening van het betalingssysteem en met name het LPIS, maar dit betekent volgens haar niet dat het pro-ratasysteem niet los kan worden gezien van de uitvoering van het actieplan of dat het actieplan moet worden geacht voortdurend in ontwikkeling te zijn. De modernisering van het instrument voor het vaststellen van subsidiabele arealen met als doel verouderd bevonden databanken bij te werken, moet worden onderscheiden van de herziening van dat instrument met als doel daarin een nieuwe uit de regelgeving voortvloeiende parameter op te nemen. Deze twee maatregelen staan los van elkaar. Niet het actieplan, maar het instrument voor het vaststellen van subsidiabele arealen is dynamisch en voortdurend in ontwikkeling.
- 55 De Portugese Republiek stelt van haar kant dat het bestreden besluit berust op een „herzien actieplan”, zoals de Commissie het omschrijft, en dat laatstgenoemde de inhoud daarvan eenzijdig heeft vastgesteld nadat de Franse autoriteiten het in artikel 10 van gedelegeerde verordening nr. 640/2014 bedoelde pro-ratasysteem hadden ingevoerd. De tenuitvoerlegging van de Unierechtelijke bepalingen inzake de toepassing van een pro-ratasysteem of de vaststelling van de subsidiabiliteit van bepaald blijvend grasland in het kader van gangbare plaatselijke praktijken staat evenwel geheel los van de tekortkomingen van de controlesystemen die aan het actieplan ten grondslag lagen. Het bestreden besluit levert schending van artikel 41, lid 2, onder b), van verordening nr. 1306/2013 op, omdat pas na de vaststelling van het actieplan is gewezen op de noodzaak van eventuele, door de invoering van

het pro-ratasysteem noodzakelijk geworden wijzigingen van het LPIS, en in dit verband de conformiteitsgoedkeuringsprocedure niet is toegepast om tot de slotsom te komen dat essentiële onderdelen van het nationale controlesysteem niet bestonden of als gevolg van de ernstige of aanhoudende aard van de geconstateerde tekortkomingen niet doeltreffend waren. Het bestreden besluit schendt de litigieuze bepaling ook in die zin dat het niet specifiek is gebaseerd op de verbintenissen van het actieplan waarvoor de betrokken lidstaat uitvoering had toegezegd, maar op elementen die losstaan van die verbintenissen, zoals de invoering van het pro-ratasysteem.

- 56 Voorts beroept de Portugese Republiek zich op het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen. Onder verwijzing naar de punten 71, 161 en 167 van het arrest van 22 juni 2006, België en Forum 187/Commissie (C-182/03 en C-217/03, EU:C:2006:416), stelt zij dat de Commissie, indien zij haar beoordeling uitsluitend op grond van een striktere toepassing van de rechtsregels of, zoals in casu, extra legem wijzigt, zonder de nodige tijd te geven om daadwerkelijk rekening te houden met deze wijziging van de beoordeling, zich schuldig maakt aan schending van voornoemd beginsel. De Portugese Republiek brengt tevens in herinnering dat de wetgeving van de Unie met zekerheid kenbaar en de toepassing ervan voorzienbaar voor de justitiabelen moet zijn. Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat elke handeling van de instellingen die rechtsgevolgen teweegbrengt, duidelijk en nauwkeurig is en de belanghebbende op zodanige wijze ter kennis wordt gebracht dat deze met zekerheid het tijdstip kan kennen met ingang waarvan de handeling bestaat en rechtsgevolgen sorteert. Onder verwijzing naar punt 124 van het arrest van 22 januari 1997, Opel Austria/Raad (T-115/94, EU:T:1997:3), stelt de Portugese Republiek dat die rechtszekerheid bijzonder dwingend is in het geval van een handeling die financiële consequenties kan hebben, zoals in casu, teneinde de belanghebbenden in staat te stellen de omvang van hun verplichtingen nauwkeurig te kennen.
- 57 De Commissie betwist dit betoog en verwijst daarbij naar de voorgeschiedenis van het geding. Zij voert in wezen aan dat waar de Franse Republiek zich beroept op maatregelen die zij ter uitvoering van het actieplan heeft genomen, bij die uitvoering sprake is geweest van vertragingen en tekortkomingen die de vaststelling van het bestreden besluit rechtvaardigen.
- 58 In casu dient te worden vastgesteld dat de Commissie in het bestreden besluit de maandelijkse betalingen aan de Franse Republiek uit het ELGF heeft geschorst op grond van artikel 41, lid 2, onder b), van verordening nr. 1306/2013.
- 59 In overweging 1 van het bestreden besluit heeft de Commissie erop gewezen dat zij de maandelijkse betalingen aan een lidstaat op grond van deze bepaling kon schorsen in het geval dat, ten eerste, „een of meer essentiële onderdelen van het betrokken nationale controlesysteem niet [bestonden] of als gevolg van de ernstige of aanhoudende aard van de geconstateerde tekortkomingen niet doeltreffend [waren]”, en, ten tweede, zij „tot de slotsom [kwam] dat de betrokken lidstaat niet in staat [was] om in de nabije toekomst de nodige herstelmaatregelen uit te voeren in overeenstemming met een actieplan met duidelijke voortgangsindicatoren dat moe[s]t worden vastgesteld in overleg met [haar]”.
- 60 Dienaangaande dient in herinnering te worden gebracht dat de schorsingsprocedure niet hetzelfde doel heeft als de conformiteitsgoedkeuringsprocedure. De schorsingsprocedure stelt de Commissie immers in staat de maandelijkse betalingen aan een lidstaat uit het ELGF of het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) tijdelijk te schorsen, met name indien het nationale controlesysteem of het nationale systeem voor de terugvordering van onregelmatige betalingen ernstige tekortkomingen vertoont. De conformiteitsgoedkeuringsprocedure daarentegen biedt de Commissie een kader om de definitief aan financiering door de Unie te onttrekken bedragen vast te stellen indien de onder het ELGF en het Elfpo vallende uitgaven niet in overeenstemming met het Unierecht zijn verricht. Anders dan de Franse Republiek en de Portugese Republiek betogen, kan uit het bestaan van een conformiteitsgoedkeuringsprocedure ter vaststelling van de aan financiering door de Unie te onttrekken bedragen niet worden afgeleid dat de Commissie niet eerst of tegelijkertijd de schorsingsprocedure kan gebruiken in relatie tot de maandelijkse betalingen die met die bedragen

overeenkomen. Artikel 41, lid 3, van verordening nr. 1306/2013 bepaalt immers uitdrukkelijk dat de in deze bepaling bedoelde schorsingen de toepassing van de artikelen 51 en 52 van diezelfde verordening, inzake de goedkeuring van rekeningen respectievelijk de conformiteitsgoedkeuring, onverlet laten.

- 61 Daarnaast moet worden opgemerkt dat de procedure tot schorsing van de maandelijkse betalingen, net als de conformiteitsgoedkeuringsprocedure, de betrokken lidstaat procedurele waarborgen biedt op grond waarvan hij vóór de vaststelling van een besluit tot schorsing van de betalingen zijn opmerkingen kenbaar kan maken. In casu is de Franse Republiek aldus tweemaal, via de mededeling van 13 april 2015 en via de aanvullende mededeling van 20 mei 2016, in kennis gesteld van het voornemen van de Commissie om een besluit tot schorsing van de maandelijkse betalingen vast te stellen op de in die mededelingen vermelde gronden. Ook heeft de Franse Republiek op 24 april 2015 en op 16 juni 2016 daarover opmerkingen kunnen maken.
- 62 Evenzo moet worden vastgesteld dat de beweringen van de Franse Republiek aangaande het risico dat afbreuk wordt gedaan aan de procedurele waarborgen die de betrokken lidstaat in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure worden geboden of aangaande het feit dat de redenen die de Commissie voor de toepassing van de schorsingsprocedure heeft aangevoerd, een correcte uitwisseling van standpunten in het kader van die procedure hebben verhinderd, welke beweringen overigens niet worden onderbouwd, vallen onder een afzonderlijke procedure waarop de onderhavige zaak geen betrekking heeft. Dat geldt tevens voor de kwestie van de betaling van de bij het bestreden besluit geschorste maandelijkse bedragen, die het Gerecht aan de orde heeft gesteld in de maatregel tot organisatie van de procesgang van 26 januari 2018 en die, zoals de Commissie benadrukt, voorwerp is van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.
- 63 Uit het voorgaande volgt derhalve, in de eerste plaats, dat het doel van het bestreden besluit niet is bedragen definitief aan financiering door de Unie te onttrekken en aldus de conformiteitsgoedkeuringsprocedure te omzeilen, zoals de Franse Republiek en de Portugese Republiek in wezen betogen, doch enkel de maandelijkse betalingen te schorsen overeenkomstig de daarvoor geldende procedure.
- 64 Om een besluit tot schorsing van de maandelijkse betalingen te kunnen vaststellen, moet de Commissie zich dus ervan vergewissen dat de voorwaarden van artikel 41, lid 2, onder b), van verordening nr. 1306/2013 zijn vervuld.
- 65 In casu is de eerste voorwaarde voor schorsing van de maandelijkse betalingen dat „een of meer essentiële onderdelen van het betrokken nationale controlesysteem niet bestaan of als gevolg van de ernstige of aanhoudende aard van de geconstateerde tekortkomingen niet doeltreffend zijn”.
- 66 Dienaangaande heeft de Commissie in overweging 2 van het bestreden besluit verklaard dat „verschillende door de Commissie uitgevoerde controles problemen aan het licht hadden gebracht met, onder andere, het [GBCS], het [LPIS], de administratieve kruiscontroles en de controles ter plaatse” en dat „door de Franse autoriteiten in november 2013 een actieplan [was] opgesteld voor het verhelpen van de tekortkomingen in het beheers- en controlesysteem voor de areaalgebonden steun uit het [ELGF][, dat] onder andere het actualiseren en verbeteren van de kwaliteit van de gegevens van het LPIS in Frankrijk behelsde”.
- 67 Zo had de Commissie bij brief van 14 mei 2013 (zie punt 3 supra) melding gemaakt van terugkerende problemen bij met name de areaalgebonden steun. De drie belangrijkste tekortkomingen die zij op dit gebied had vastgesteld, waren:
- ten eerste, wat het LPIS betreft, dat de informatie over de niet-subsidiabele maximumoppervlakte niet up-to-date was omdat gebruik werd gemaakt van verouderde foto's en de wettelijke voorschriften inzake landschapselementen (voor begrazing geschikte boomgroepen in het veld, vijvers, rotsen) onjuist werden uitgelegd;

- ten tweede, wat de controles ter plaatse betreft, dat niet-subsidiabele landschapselementen en gebieden (voor begrazing geschikte boomgroepen in het veld, vijvers, rotsen, tuinen, parken, parkeerterreinen, beboste gebieden zoals natuurweiden met uitsluitend houtachtige struikopslag) als subsidiabele arealen werden aangemerkt;
 - ten derde, wat de berekening van de betalingen en sancties betreft, dat betalingen onjuist werden berekend, dat retroactieve terugvorderingen niet werden gemonitord en dat in enkele gevallen onverschuldigd betaalde bedragen niet waren teruggevorderd.
- 68 Bijgevolg dient te worden opgemerkt, in de tweede plaats, dat de Franse Republiek in de onderhavige zaak niet bestrijdt dat enkele essentiële onderdelen van haar controlesysteem tekortschoten als gevolg van de ernstige of aanhoudende aard van gebreken ten aanzien van, met name, „de bijwerking en kwalitatieve verbetering van de gegevens van het LPIS in Frankrijk” die in de jaren vóór de vaststelling van het actieplan waren geconstateerd. Die gebreken hadden tot gevolg dat elementen die niet voor areaalgebonden steun in aanmerking kwamen, als subsidiabel waren aangemerkt, terwijl zij hadden moeten worden uitgesloten, zowel van meet af aan, op basis van het LPIS, als in een later stadium, na de controles ter plaatse of na de berekening van de betalingen en de sancties. Dit betekent in concreto dat arealen die door de ontvangers van de steun waren aangegeven, elementen bevatten die ofwel meteen bij de steunaanvraag, op basis van de identificatie van die elementen aan de hand van de foto-interpretatie, ofwel later, op het moment waarop werd vastgesteld dat diezelfde elementen niet-subsidiabel waren, van de steun in kwestie hadden moeten worden uitgesloten.
- 69 De tweede voorwaarde die artikel 41, lid 2, onder b), van verordening nr. 1306/2013 aan het schorsen van de maandelijkse betalingen verbindt, is dat de Commissie tot de slotsom kon komen dat „de betrokken lidstaat niet in staat [was] om in de nabije toekomst de nodige herstelmaatregelen uit te voeren in overeenstemming met een actieplan met duidelijke voortgangsindicatoren dat moe[s]t worden vastgesteld in overleg met de Commissie”.
- 70 In casu heeft de Franse Republiek voor het rechtzetten van de door de Commissie gekenschetste situatie het actieplan opgesteld en bij brief van 13 november 2013 aan de Commissie toegezonden. Dit actieplan kende de volgende maatregelen en fasen.
- 71 Wat, ten eerste, het LPIS betreft, waren de Franse autoriteiten voornemens het probleem van de verouderde foto’s te verhelpen door toe te zien op inachtneming van de drempel voor de ouderdom ervan en door de opnamen in een hoger tempo te vervangen. Dienaangaande merkten de Franse autoriteiten op dat alle foto’s in 2013 minder dan vijf jaar oud waren. In december 2013 zou een follow-upindicator worden vastgesteld, en het streven was dat een en ander in 2016 operationeel zou zijn.
- 72 Wat de onjuiste interpretatie van de wettelijke voorschriften inzake landschapselementen betreft, deelden de Franse autoriteiten mee dat zij de instructies reeds hadden aangescherpt om de resultaten van de controles voor het seizoen 2012 in aanmerking te nemen. Tevens waren zij voornemens om de resultaten van de controles ter plaatse met ingang van het seizoen 2013 stelselmatig in het systeem op te nemen, zodat de landbouwers voor hun aangiften voor 2014 gebruik zouden kunnen maken van een GPR waarin die resultaten volledig zouden zijn verwerkt.

- 73 De Franse autoriteiten lieten ook weten dat zij de mogelijkheid van een systematische foto-interpretatie van de nieuwe orthofoto's bestudeerden. Deze zou geleidelijk in de seizoenen 2012 tot en met 2015 en ten laatste in 2016 worden toegepast. Zij stelden voor gebruik te maken van de databank BD TOPO als volgt:
- integratie van de databank BD TOPO in het beheerssysteem zou kruiscontroles voor kunstmatige elementen mogelijk maken voor de seizoenen 2012 (drempel van 5 are) en 2013 (lagere drempel van 2 are); deze kunstmatige elementen zouden in de laag „niet-subsidiabele arealen” van het GPR worden opgenomen;
 - integratie van de databank BD TOPO voor alle kunstmatige elementen van het grondgebied, ongeacht de oppervlakte, kon tot 2015 worden uitgesteld, gezien de beperkte overlap van percelen van minder dan 2 are (minder dan 800 hectare in totaal); hierover zou in november of december 2013 een beslissing worden genomen;
 - integratie van de laag „bosgebied” van de databank BD TOPO in het GBCS met het oog op kruiscontroles stond gepland voor oktober of november 2013; het werk hiervoor zou tijdens het seizoen 2014 van start gaan en, afhankelijk van het aantal overlappingsen, mogelijk tot in 2015 en uiterlijk 2016 worden voortgezet;
 - integratie van de lagen „watergebied” en „rotsen” van de databank BD TOPO in het GBCS met het oog op kruiscontroles was voorzien voor december 2013 of januari 2014; in welk seizoen die lagen zouden worden benut, zou worden bepaald op basis van de resultaten van de technische analyse en de inventarisatie van overlappingsen.
- 74 Daarnaast verbonden de Franse autoriteiten zich ertoe de kwaliteit van de orthofoto's te verbeteren, en wel voor het seizoen 2013 of in april 2014, voor het begin van de aangifteperiode; de kwaliteit van het GPR, met inbegrip van de nieuwe grafische informatielagen, te beoordelen in het kader van een eerste, in het eerste kwartaal van 2014 op te stellen jaarverslag over het seizoen 2013, en in 2014 een voorlichtings- en begeleidingsprogramma voor landbouwers ter verbetering van de kwaliteit van de aangiften uit te voeren.
- 75 Wat, ten tweede, de controles ter plaatse betreft, lieten de Franse autoriteiten weten dat er een procedure zou komen voor de accordering op centraal niveau van besluiten van de prefect voorafgaand aan de ondertekening ervan, en verwezen zij voor het overige naar de kruiscontrole met de databank BD TOPO die voor kunstmatige en perennerende elementen geleidelijk zou worden ingevoerd.
- 76 Wat, ten derde, de berekening van de betalingen en sancties betreft, deelden de Franse autoriteiten mee dat het algoritme voor het berekenen van de bij afwijkingen op te leggen boeten op ontkoppelde steun zou worden herzien in het kader van de tenuitvoerlegging van de GLB-hervorming in 2015, dat een en ander tijdens het seizoen 2015 zou worden uitgewerkt met het oog op toepassing in het najaar van 2015 en dat meer maatregelen waren voorzien om de overige problemen tijdens de seizoenen 2013 en 2014 te verhelpen.
- 77 Bij brief van 28 november 2013 (zie punt 4 supra) heeft de Commissie de Franse autoriteiten meegedeeld dat het actieplan „als definitief [kon] worden beschouwd” en daarbij opgemerkt dat „wat de areaalgebonden steun betreft, de voorgestelde maatregelen tijdens de uitvoering van het actieplan nog zouden kunnen worden aangevuld [en] uitgewerkt”.

78 Onderstreept moet dan ook worden dat het actieplan tijdens de uitvoering ervan dus kon worden aangevuld of uitgewerkt. In dit verband heeft de Commissie in overweging 3 van het bestreden besluit het volgende verklaard:

„De door de Franse autoriteiten overgelegde [voortgangs]verslagen en een door de Commissie in november 2014 verrichte controle hebben aanzienlijke vertragingen bij de uitvoering van essentiële onderdelen van het actieplan aan het licht gebracht, die ook gevolgen voor het beheer voor 2015 kunnen hebben. Daarom is het oorspronkelijke actieplan in maart 2015 herzien.”

79 Bij brief van 22 december 2014 (zie punt 7 supra) heeft de Commissie de Franse autoriteiten in kennis gesteld van haar bevindingen ten aanzien van de voortgang van het actieplan. Zij heeft het volgende opgemerkt:

- „de gemelde voortgang van het [a]ctieplan [...] stemt niet volledig met de werkelijkheid overeen. Zo moet de gemiddelde ouderdom voor de laag ‚bebouwd gebied’ volgens de toelichting van de Franse autoriteiten voor elk departement met twee jaar worden verhoogd (de laag is sinds 2012 geïntegreerd), hetgeen voor 2014 betekent dat de orthofoto’s die gebruikt zijn om het GPR te actualiseren, ouder zijn dan [vijf] jaar”;
- „[t]ot op heden ontbreekt een raming van het aantal afwijkingen voor het gehele grondgebied dat door kruiscontroles tussen het GPR en de lagen ‚bebouwd gebied’ en ‚plantengroei’ op de drempel van 0 are is gegenereerd (terwijl zij volgens het [a]ctieplan voor ‚bebouwd gebied’ in 2013 en voor ‚plantengroei’ in 2014 gemaakt had moeten zijn)”;
- „[v]astgesteld is dat de [databank] BD TOPO tekortkomingen vertoont en niet volledig is (wat de afbakening van de elementen van de lagen ‚bebouwd gebied’ en ‚plantengroei’ betreft), met als gevolg dat geen waarschuwingen voor mogelijke overlappingsen worden gegeven, met name waar het gaat om bebouwde oppervlakten van meer dan 2 are en oppervlakten met plantengroei van meer dan 50 are (volgens de door de Franse autoriteiten vastgestelde drempels)”;
- „[d]e financiële gevolgen van de bevestigde overlappingsen op de beschreven drempel zijn door de Franse autoriteiten nog niet berekend. Volgens de uitleg die is gegeven, zijn de betalingen voor de betrokken drempels in geval van overlapping stopgezet”;
- „onder ‚bebouwd gebied’ en ‚plantengroei’ vallende arealen van minder dan 2 respectievelijk 50 are moeten nog worden verwerkt, en ook de financiële gevolgen moeten nog worden berekend. Bovendien is de integratie van de lagen ‚watergebied’ en ‚lineaire elementen’ uitgesteld tot 2015, hetgeen afwijkt van wat oorspronkelijk was voorzien (zomer 2014 voor ‚lineaire elementen’ en eind 2014 voor ‚watergebied’)”;
- „tijdens veldbezoeken zijn arealen aangetroffen die subsidiabel waren bevonden in het kader van de rechtstreekse steun uit de eerste pijler, maar dat volgens de wettelijke voorschriften van de Europese Unie niet waren. Dit geldt met name voor blijvend grasland en ‚landes et parcours’ (begraasbare heide) [...] Ook de besluiten van de prefect en/of de tenuitvoerlegging daarvan voldoen dus niet aan de wetgeving van de Europese Unie”.

80 In deze brief vermeldde de Commissie tevens dat zij, gelet op voornoemde constatering, niet kon vaststellen of het actieplan daadwerkelijk vorderde en zou slagen. Tegelijkertijd gaf zij te kennen dat haar diensten hadden bemerkt dat de Franse autoriteiten werkten aan een alternatieve benadering die de geconstateerde problemen deels moest verhelpen. Volgens de Commissie was dan ook „de opstelling van een herzien actieplan vereist”.

- 81 Bijgevolg verzocht de Commissie de Franse autoriteiten een dergelijk plan over te leggen en daarin, naast „een nauwkeurige vermelding van de termijnen (maand en jaar)”, ten minste de volgende maatregelen op te nemen: „[r]echtstreekse integratie in [het beheersinstrument] ISIS van de van het [Institut national de l’information géographique et forestière (IGN)] ontvangen gegevens en herintekening van de topografische percelen; correcte foto-interpretatie van de landbouwgronden overeenkomstig de vanaf 2015 geldende wettelijke bepalingen, [met dien verstande dat, [g]elet op de resultaten van de veldbezoeken [in het kader van] het inspectiebezoek, toepassing van een pro-rata voor elk perceel grasland/,landes et parcours’ door de Franse autoriteiten in overweging genomen dien[de] te worden”.
- 82 Afsluitend verklaarde de Commissie dat het „absoluut noodzakelijk [was] dat deze tekortkomingen voor het ingaan van het seizoen 2015 (april 2015) [zouden] zijn verholpen, met name wat betreft de structurele problemen met de interpretatie van de wettelijke voorschriften”. Dienaangaande preciseerde zij dat „niet-uitvoering [zou] worden beoordeeld in het licht van artikel 41[, lid 2, onder b), van verordening nr.]1306/2013, waarin is bepaald dat wanneer een actieplan niet wordt uitgevoerd, de betalingen kunnen worden verlaagd en/of geschorst”. Volgens de Commissie moest het „volgende voortgangsverslag, dat [...] voor eind januari 2015 [diende te] worden overgelegd, [dan ook] de noodzakelijke wijzigingen bevatten”.
- 83 Bij brief van 23 december 2014 (zie punt 8 supra) hebben de Franse autoriteiten de Commissie „de verwachte gegevens aangaande de uitvoering van het [actieplan] in 2014 en de voortzetting daarvan in 2015” meegedeeld.
- 84 Om te beginnen hebben de Franse autoriteiten in herinnering gebracht dat het actieplan betrekking had op de seizoenen 2014 en 2015 en dus zou aflopen op het moment waarop de betalingen in het kader van het seizoen 2015 zouden worden verricht.
- 85 Wat de bijwerking van het GPR betreft, lieten de Franse autoriteiten weten dat er reeds werk werd verricht om ervoor te zorgen dat alle niet voor steun in aanmerking komende arealen aan de hand van foto-interpretatie en kruiscontroles met IGN-databanken over bodemgebruik van de grondslag voor subsidiabele arealen zouden worden uitgesloten. De werkwijzen hiervoor waren uitvoerig beschreven. Een en ander moest vaststelling van de voor GLB-steun in aanmerking komende arealen, maar ook aanwijzing van „ecologische aandachtsgebieden” (hierna: „EAG’s”) in het kader van de toekomstige betalingen uit hoofde van de vergroening mogelijk maken. De Franse autoriteiten merkten op dat het tijdschema „buitengewoon strak” was, daar het werk moest plaatsvinden binnen een zodanig tijdsbestek dat het seizoen 2015 niet in het gedrang zou komen. Het was volgens hen „een kolossale opgave, gelet op het aantal GLB-dossiers dat doorgenomen [moest] worden[, te weten] 80 % van de in 2014 ingediende GLB-dossiers, oftewel meer dan 300 000 dossiers op een totaal van 372 000”. Als streefdoel voor de levering van de grafische lagen kondigden zij de volgende termijnen aan: januari 2015 voor de grenzen van de topografische percelen, maart 2015 voor de niet-landbouwgronden binnen de topografische percelen en juni 2015 voor de niet-landbouwgronden grenzend aan de topografische percelen. Voorts merkten de Franse autoriteiten op dat „een van de problemen bij de uitvoering van dit werkprogramma van twee jaar [was] dat de voorschriften inzake de subsidiabiliteit van arealen in het kader van de directe betalingen [als] gevolg [van de] besluiten omtrent de hervorming van het GLB [zouden] veranderen”.
- 86 Om die redenen, zo deelden de Franse autoriteiten de Commissie voorts mee, hadden zij besloten tot een volledige vernieuwing van het GPR voor 2015. Dienaangaande lichtten zij toe dat in de regeling zoals die in 2015 zou bestaan, de resultaten van het actieplan zouden zijn geïncorporeerd, maar de lagen uit de databank BD TOPO zouden zijn vervangen door de specifieke grafische lagen die het IGN ten behoeve van het GLB had ontwikkeld. Afsluitend verklaarden de Franse autoriteiten het volgende: „Anders gezegd, het [actie]plan [dat zal worden uitgevoerd in] 2015 is niet louter een

voortzetting van het [actie]plan [dat is uitgevoerd in] 2014 (met lagere drempels), maar een nieuwe, uitgebreide operatie op het gebied van foto-interpretatie die zal leiden tot de vorming van die grafische lagen”.

- 87 De gegevens in de brief van 23 december 2014 zijn aangevuld door het vijfde voortgangsverslag dat de Franse autoriteiten op 30 januari 2015 aan de Commissie hebben toegezonden (zie punt 8 supra). In dat verslag gaven zij antwoord op de brief van de Commissie van 22 december 2014 en deelden zij nieuwe gegevens mee.
- 88 Wat de uitvoering van het actieplan in 2014 betreft, herinnerden de Franse autoriteiten eraan dat zij hadden toegezegd het GPR-onderdeel van dat plan af te ronden in „twee (of drie) jaar, namelijk de seizoenen 2014 en 2015 (en eventueel 2016)”. Aldus hadden zij in 2014 besloten voorrang te geven aan wat potentieel het grootste financiële risico voor het ELGF inhield: de laag „bebouwd gebied” boven 2 are en de laag „plantengroei” boven 50 are. Al hetgeen in 2014 niet zou worden verwerkt, zou worden opgenomen in het actieplan dat in 2015 zou worden uitgevoerd.
- 89 Wat de uitvoering van een „herzien actieplan voor 2015” betreft, verklaarden de Franse autoriteiten dat zij nota hadden genomen „van de principegoedkeuring door de diensten van de Commissie” en wezen zij tevens op „de gegevens die zij hierover reeds ([op] 23 december [2014])” hadden toegezonden. Met betrekking tot de interpretatie van de wettelijke bepalingen inzake landschapselementen en de subsidiabiliteit van bepaalde arealen deelden de Franse autoriteiten de Commissie voorts mee dat zij „er op grond van artikel 10 van gedelegeerde verordening nr. 640/2014 voor [hadden] gekozen een pro-ratasysteem toe te passen voor het vaststellen van de subsidiabele oppervlakte blijvend grasland”, in welk verband zij ook de daarvoor beoogde methode, met onder meer een nationaal pro-rataschema met vijf categorieën, vermeldden.
- 90 Ten slotte herinnerden de Franse autoriteiten aan hun voorstel om in Parijs (Frankrijk) een technische vergadering met vertegenwoordigers van de diensten van de Commissie te beleggen met als doel „de nieuwe maatregelen van het actieplan [...] die in 2015 [zouden] worden uitgevoerd” uiteen te zetten.
- 91 Bij brief van 17 februari 2015 (zie punt 9 supra) heeft de Commissie de Franse autoriteiten verzocht om verduidelijking van diverse aspecten van de uitvoering van het actieplan die zij in de begeleidende brief bij het vijfde voortgangsverslag van 30 januari 2015 hadden vermeld. Zo wenste de Commissie te worden geïnformeerd over de financiële gevolgen en over de datum waarop de berekeningen met betrekking tot de laag „bebouwd gebied” onder 2 are, de laag „plantengroei” onder 50 are en de lagen „watergebied” en „lineaire elementen” zouden zijn afgerond.
- 92 In voornoemde brief van 17 februari 2015 deelde de Commissie tevens mee op grond van de resultaten van de in november 2014 verrichte controle van mening te zijn dat de foto-interpretatietechniek wat landschapselementen en de subsidiabiliteit van bepaalde arealen betreft, niet met de wettelijke voorschriften in overeenstemming was. Tevens benadrukte zij dat het nationale pro-rataschema met vijf categorieën en de inaanmerkingneming van oppervlakten als boomgroepen in het veld en vijvers vragen bij haar opriepen, dat bij twijfel veldbezoeken moesten plaatsvinden en dat binnen afzienbare tijd een „herzien actieplan” met nauwkeurig omschreven doelstellingen en mijlpalen moest worden overgelegd.
- 93 Bij brief van 25 februari 2015 (zie punt 9 supra) heeft de Commissie de Franse autoriteiten in kennis gesteld van verschillende elementen van de resultaten van een onderzoek dat in Frankrijk voor de aanvraagjaren 2013 en 2014 was uitgevoerd, waaruit bleek dat het LPIS hiaten vertoonde die met de ouderdom van de orthofoto's en een gebrekkige foto-interpretatie verband hielden. Ook merkte de Commissie op dat bij de vaststelling van subsidiabele arealen problemen ten aanzien van landschapselementen, topografische kenmerken en „landes et parcours” waren vastgesteld, dat de controles ter plaatse niet doeltreffend waren en dat de berekening van de betalingen en sancties, alsook de retroactieve terugvordering vragen opriepen.

- 94 Bij brief van 12 maart 2015 (zie punt 9 supra) hebben de Franse autoriteiten de Commissie een actieplan met „diverse aanpassingen” toegestuurd. Dit document, getiteld „Actieplan [...] – Tijdschema van het GLB-seizoen 2015”, bevatte drie rubrieken, te weten „LPIS/GPR – Beperken van de ouderdom van orthofoto’s”, „LPIS/GPR – Beoordelen van de kwaliteit van het GPR”, en „Wijziging van het beheer van het GPR en samenhang met de controles ter plaatse”. In een nieuwe nota van 30 maart 2015 (zie punt 9 supra) hebben de Franse autoriteiten de Commissie aanvullende gegevens verstrekt.
- 95 Onderzoek van de in het actieplan doorgevoerde wijzigingen laat zien dat de termijnen voor de verschillende beoogde maatregelen uiteenliepen van 15 januari 2015, voor de levering van de nieuwe orthofoto’s ten behoeve van de vorming van het GPR 2015, tot eind 2015, voor de betalingen.
- 96 Derhalve, en in de derde plaats, volgt uit het voorgaande dat de maatregelen die in eerste instantie in het in november 2013 goedgekeurde actieplan waren voorzien, later, tijdens de uitvoering van het actieplan, zijn herzien in verband met, inzonderheid, de moeilijkheden die de Franse autoriteiten ondervonden bij het gebruik van de databank BD TOPO. Meer bepaald waren de Franse autoriteiten niet in staat geweest tijdens het seizoen 2013 of 2014 de nodige maatregelen te treffen voor het verhelpen van de gebreken die ten aanzien van de bijwerking en verbetering van het LPIS waren geconstateerd, zodat zij zich ertoe hadden verbonden de situatie voor het seizoen 2015 recht te zetten.
- 97 Tegen die achtergrond kan de Franse Republiek niet worden gevolgd in haar betoog dat het punt waar het om draait, is dat de verplichting die zij in het kader van het actieplan was aangegaan, erin bestond dat plan in 2016 af te ronden. Zoals volgt uit het bovenstaande, voorzagen meerdere in het plan vermelde indicatoren in een gefaseerde aanpak, gericht op doelstellingen die na elk seizoen moesten zijn gerealiseerd. Er was dus sprake van een geleidelijke uitvoering, die niet alleen afhing van het verwezenlijken van doelstellingen in 2016.
- 98 Met name wat betreft de wijzigingen van het actieplan die berustten op herzieningen in verband met, enerzijds, de moeilijkheden die de Franse autoriteiten ondervonden bij het gebruik van de databank BD TOPO en, anderzijds, de mogelijkheden die voortvloeiden uit de inwerkingtreding van de bepalingen inzake de toepassing van het pro-ratasysteem en de aanmerking van bepaald blijvend grasland als subsidiabele oppervlakte in het kader van gangbare plaatselijke praktijken, dient te worden opgemerkt dat de uitvoering van de desbetreffende maatregelen nadrukkelijk voor het seizoen 2015 was voorzien.
- 99 Ter onderbouwing van haar vaststelling dat de uitvoering van het actieplan tekortschoot, heeft de Commissie in de overwegingen 3 tot en met 7 van het bestreden besluit het volgende opgemerkt:
- „(3) [...] Een door de Commissie in maart 2015 verrichte controle heeft bevestigd dat bij de uitvoering van het actieplan nog steeds sprake was van ernstige tekortkomingen.
- (4) Bijgevolg heeft de Commissie Frankrijk overeenkomstig artikel 41, lid 2, vierde alinea, van verordening [...] nr. 1306/2013 bij brief van 13 april 2015 meegedeeld dat zij voornemens was de maandelijkse betalingen te verlagen of te schorsen indien zij geen aanvullende informatie zou ontvangen of indien zij geen genoeg zou kunnen nemen met die aanvullende informatie. Frankrijk heeft bij brief van 7 mei 2015 geantwoord dat correctieve maatregelen waren genomen om het actieplan in 2015 te kunnen afronden.
- (5) De in de brief van 13 april 2015 genoemde tekortkomingen betroffen onder meer de wijze waarop Frankrijk het pro-ratasysteem voor het beoordelen van de subsidiabele maximumoppervlakte blijvend grasland in de zin van artikel 10 van gedelegeerde verordening [...] nr. 640/2014 [...] had opgezet, die in strijd was met de aanbevelingen in de richtsnoeren van de Commissie en ernstige risico’s voor het beheer en de controle inhield; de vaststelling van de subsidiabiliteit van bepaalde soorten oppervlakten, met name oppervlakten met een hoge boomedichtheid en/of weinig grasbegroeiing, zoals kastanjabossen, gebieden met varens of percelen met een

subsidiabiliteitscoëfficiënt van minder dan 50 %, en de wijze waarop Frankrijk meende afwijkingen in verband met, bijvoorbeeld, de vaststelling van het aandeel subsidiabel blijvend grasland en de invulling van ecologische aandachtsgebieden in het kader van de vergroening te kunnen beheeren. In algemene zin werd opgemerkt dat aan het actieplan nog altijd geen uitvoering was gegeven omdat niet voor alle in het LPIS geregistreerde arealen een subsidiabele maximumoppervlakte volgens de wettelijke voorschriften was vastgesteld. De Franse autoriteiten werd verzocht vóór 16 oktober 2015 alle in de brief vermelde problemen te verhelpen.

- (6) Alle genoemde elementen tezamen, met name de vertragingen en tekortkomingen bij de bijwerking en verbetering van het LPIS in Frankrijk, hebben ernstige negatieve gevolgen gehad voor het beheer van de steunaanvragen voor 2015, met name waar het gaat om het beschikbaar stellen van de vereiste informatie over de subsidiabele maximumoppervlakte en de niet-landbouwarealen, met inbegrip van EAG's, aan de begunstigde.
- (7) Op grond van een door Frankrijk op 9 oktober 2015 toegezonden follow-upverslag en een nieuwe, door de Commissie in de week van 30 november 2015 verrichte controle kon worden vastgesteld dat er nog altijd sprake was van aanzienlijke vertragingen bij het administratief onderzoek van de steunaanvraagdossiers, het meedelen van met de aangiften verband houdende gegevens aan de landbouwers, de berekening van de subsidiabele arealen en de EAG's, de verwerking van bij de administratieve controles en controles ter plaatse geconstateerde afwijkingen, de snelle veldbezoeken voor het beoordelen van de subsidiabiliteit van blijvend grasland, en de controles ter plaatse. Die vertragingen zijn later, tijdens een controlebezoek van de Commissie van 11 tot en met 15 april 2016, bevestigd. Zo zouden de controles ter plaatse op zijn vroegst pas in juli 2016 worden afgerond, met alle gevolgen van dien voor de doeltreffendheid en dus ook het nuttige effect ervan, met name wanneer er twijfel bestaat over de subsidiabiliteit van arealen of over de naleving van de eisen inzake gewasdiversificatie in het kader van de vergroening. Een en ander bevestigt dat de doelstellingen van het actieplan niet op korte termijn kunnen worden gerealiseerd, zodat niet de vereiste redelijke zekerheid ten aanzien van een goed beheer van de steun en de wettigheid en regelmatigheid van de betalingen voor 2015 wordt geboden. Bovendien hebben deze vertragingen ook negatieve gevolgen voor de vaststelling van de definitieve waarde van de betalingsrechten, die op grond van artikel 18 van gedelegeerde verordening [...] nr. 639/2014 [...] uiterlijk 1 april 2016 had moeten plaatsvinden, en voor de verrichting van die betalingen zelf. Derhalve ligt schorsing van de betalingen in de rede.”
- ¹⁰⁰ Op grond van het onderzoek van de verschillende in het bestreden besluit genoemde, in de punten 69 tot en met 98 hierboven gememoreerde documenten kan worden vastgesteld dat aan het daarin vermelde actieplan wel degelijk in ontoereikende mate uitvoering is gegeven. Uit deze documenten blijkt immers dat de vertragingen en tekortkomingen die ten aanzien van de bijwerking van het LPIS en de verbetering daarvan waren vastgesteld, zoals de Commissie betoogt, ernstige negatieve gevolgen voor het beheer van de steunaanvragen voor het seizoen 2015 hebben gehad, met name waar het gaat om het beschikbaar stellen van de vereiste informatie over de subsidiabele maximumoppervlakte en de niet-landbouwarealen aan de begunstigde.
- ¹⁰¹ Vastgesteld moet derhalve worden dat de Franse autoriteiten, in strijd met de verplichtingen die zij in eerste instantie zijn aangegaan in het in november 2013 goedgekeurde actieplan en vervolgens hebben bevestigd in het kader van de aanpassingen daarvan wegens de moeilijkheden die zij ondervonden ten aanzien van het gebruik van de databank BD TOPO en de mogelijkheden voortvloeiend uit de inwerkingtreding van de bepalingen van de GLB-hervorming, niet in staat zijn geweest die verplichtingen in het kader van het seizoen 2015 naar behoren na te komen.

- 102 Om de redenen die de Commissie aanvoert in de verschillende in het bestreden besluit genoemde, in de punten 69 tot en met 98 hierboven gememoreerde documenten, kon zij op goede gronden tot het oordeel komen dat de geconstateerde tekortkomingen veel vertragingen en moeilijkheden ten aanzien van het goede verloop van het seizoen 2015 tot gevolg hebben gehad, ondanks de toezeggingen dienaangaande van de Franse autoriteiten.
- 103 Zo blijkt uit de vaststellingen van de Commissie in haar mededeling van 13 april 2015 dat zij op meerdere punten nog steeds twijfels had over de uitvoering van het actieplan, met name wat betreft de „regels voor het beheer van de steunaanvragen in 2015”. In dit verband merkte de Commissie op dat „er nog altijd veel onzekerheid [bestond] over de vraag op welk areaal de steunaanvraag en de door de landbouwer aangegane verplichtingen betrekking [hadden]”, hetgeen zij weet aan de kwaliteit en kwantiteit van de informatie die de begunstigde voor het indienen van zijn steunaanvraag van de overheid ontving. Ook wees de Commissie erop dat om die reden niet goed kon worden bepaald „in hoeverre het betaalorgaan de talloze afwijkingen [zou] kunnen beheren die in het administratief onderzoek van de dossiers aan het licht [zouden] komen” en dat „de verdeling en toekenning van betalingsrechten wellicht negatief [zouden] worden beïnvloed, met mogelijke gevolgen voor latere seizoenen”.
- 104 Evenzo heeft de Commissie in haar brief van 22 december 2015 (zie punt 20 supra) eraan herinnerd dat de Franse autoriteiten hadden toegezegd voor eind 2015 uitvoering te geven aan de maatregelen van het herziene actieplan. In dit verband heeft zij opgemerkt dat de Franse autoriteiten tijdens het inspectiebezoek in Frankrijk op 1 december 2015 hadden meegedeeld dat deze maatregelen pas in april of mei 2016 konden worden afgerond, en de uitvoering van het actieplan dus een tweede maal hadden uitgesteld. Volgens de Commissie had dit uitstel tot gevolg dat de bijwerking van het LPIS nog langer niet op orde zou zijn en dat een groot aantal onregelmatigheden nog moest worden verholpen.
- 105 Tot slot heeft de Commissie in de aanvullende mededeling van 20 mei 2016 – na een controlebezoek in Frankrijk in april 2016 – gewezen op „nieuwe vertragingen”, met name voor „de definitieve vaststelling van het aantal betalingsrechten en de waarde daarvan [en] de uitvoering van snelle veldbezoeken en controles ter plaatse, ten gevolge waarvan de betalingen voor het seizoen 2015 pas na juni 2016 [stonden] gepland”. Zij vreesde zelfs dat „de opgelopen vertragingen ook negatieve gevolgen [zouden] hebben voor een juiste uitvoering van de controles ter plaatse en de betalingen van het seizoen 2016”.
- 106 Geen van de door de Franse Republiek aangevoerde argumenten kan aan deze vaststelling afdoen. Afgezien van het feit dat zij zich erop beroept uiteindelijk aan haar verplichtingen te hebben voldaan – hetgeen nog niet betekent dat de Commissie in het kader van het bestreden besluit niet kon wijzen op het bestaan van vertragingen ten aanzien van de beoogde termijnen en op de gevolgen daarvan –, betoogt de Franse Republiek immers in wezen enkel dat het bestreden besluit is gebaseerd op een juridisch meningsverschil tussen haar en de Commissie over de toepassing van het pro-ratasysteem en de vaststelling van de subsidiabiliteit van bepaald blijvend grasland in het kader van gangbare plaatselijke praktijken.
- 107 Het is juist dat, zoals de Franse Republiek opmerkt, de toepassing van het pro-ratasysteem en de vaststelling van de subsidiabiliteit van bepaald blijvend grasland in het kader van gangbare plaatselijke praktijken geen deel uitmaken van de voortgangsindicatoren die worden genoemd in het actieplan, noch in de oorspronkelijke, noch in de herziene versie daarvan, maar de Commissie heeft haar opmerkingen over deze twee kwesties in het bestreden besluit slechts zijdelings gemaakt, in het kader van een opsomming van de diverse aangetroffen gebreken (zie bestreden besluit, overweging 5).
- 108 Zoals blijkt uit het bestreden besluit, inzonderheid de overwegingen 6 en 7 daarvan, en uit de in dat besluit genoemde documenten, kon de Commissie vaststellen dat het actieplan in 2015 niet was voltooid wegens vertragingen en tekortkomingen bij de bijwerking en de verbetering van het LPIS, en

dat een en ander ernstige negatieve gevolgen voor het beheer van de aanvragen voor dat jaar had gehad. Bijgevolg kon zij op goede gronden tot de slotsom komen dat de Franse Republiek niet in staat was om in de nabije toekomst de nodige herstelmaatregelen uit te voeren.

- 109 Wat betreft de argumenten die de Portugese Republiek tot staving van het middel aangaande schending van het vertrouwensbeginsel en dat aangaande schending van het rechtszekerheidsbeginsel heeft aangevoerd, moet worden vastgesteld dat de Franse Republiek deze middelen niet heeft opgeworpen in haar verzoekschrift, waarin, primair, schending van artikel 41, lid 2, onder b), van verordening nr. 1306/2013 en, subsidiair, schending van het evenredigheidsbeginsel wordt aangevoerd. Deze middelen zijn niet-ontvankelijk, aangezien een interveniënt niet een middel kan opwerpen dat door de verzoekende partij niet is aangevoerd, en hoeven derhalve niet te worden onderzocht (zie in die zin arrest van 25 juni 1998, *British Airways e.a./Commissie*, T-371/94 en T-394/94, EU:T:1998:140, punt 75).
- 110 Uit het bovenstaande volgt dat de Franse Republiek, ondersteund door de Portugese Republiek, niet op goede gronden kan stellen dat het bestreden besluit schending van artikel 41, lid 2, onder b), van verordening nr. 1306/2013 oplevert.
- 111 Het eerste middel moet dus worden afgewezen.

Tweede middel: schending van het evenredigheidsbeginsel

- 112 Subsidiair verzoekt de Franse Republiek om nietigverklaring van het bestreden besluit wegens schending van het evenredigheidsbeginsel. Zij brengt allereerst in herinnering dat de Commissie bij het bestreden besluit de betalingen aan de Franse Republiek heeft geschorst „voor 3 % van het totaal van de maandelijkse betalingen in verband met ontkoppelde areaalgebonden steun voor 2015, welk bedrag overeenkomt met de maandelijkse uitgaven van de Franse Republiek in de periode van juli 2016 tot en met juli 2017”. Tevens merkt de Franse Republiek op dat de Commissie dit percentage van 3 % heeft gemotiveerd met de overweging, enerzijds, dat een correctie van 5 % overeenkwam met de correctie die in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure van toepassing is in geval van tekortkomingen in essentiële controles en, anderzijds, dat tevens rekening diende te worden gehouden met diverse herstelmaatregelen die de Franse Republiek had vastgesteld.
- 113 Tegen die achtergrond onderstreept de Franse Republiek dat zij niet opkomt tegen de wijze waarop de Commissie het schorsingspercentage voor de maandelijkse betalingen heeft vastgesteld, maar tegen „de grondslag van de schorsing”, „te weten alle maandelijkse betalingen in verband met areaalgebonden steun voor 2015”. Het bestreden besluit berust immers hoofdzakelijk op het voortduren van de omstandigheid dat de Commissie en de Franse autoriteiten het niet eens konden worden over de toepassing van de pro-rataregeling en de inaanmerkingneming van bepaalde arealen als blijvend grasland in het kader van gangbare plaatselijke praktijken. Enerzijds wordt het totaal van de arealen waarop het GPR betrekking heeft evenwel geraamd op ongeveer 27 miljoen hectare, en blijvend grasland waarop het pro-ratasysteem mogelijk van toepassing is of dat in het kader van gangbare plaatselijke praktijken als subsidiabel kan worden aangemerkt, betreft slechts een klein deel van alle voor landbouwsteun in aanmerking komende arealen. Anderzijds wordt de totale oppervlakte blijvend grasland geraamd op 8,6 miljoen hectare, en dat totaal heeft geen homogene samenstelling. Het gaat hierbij hoofdzakelijk om met gras begroeid land, dat dus kennelijk in aanmerking komt zonder dat het nodig is het pro-ratasysteem toe te passen dan wel na te gaan of ondanks de geringe grasbegroeiing sprake is van een gangbare plaatselijke begrazingspraktijk. De arealen waarop het pro-ratasysteem of een aangifte van subsidiabiliteit uit hoofde van gangbare plaatselijke praktijken betrekking heeft, besloegen in 2015 derhalve ten hoogste ongeveer 520 000 hectare, oftewel nog geen 2 % van de totale onder het GPR vallende oppervlakte, en van dat totaal is in 2015 500 283 hectare als weidegrond met houtachtige gewassen en 20 852 hectare als door varkens en kleine herkauwers begraasd eiken- en

kastanjeboos aangegeven. In het bestreden besluit zou een percentage van 3 % derhalve slechts op 2 % van het totaal van de maandelijkse betalingen aan de Franse Republiek in verband met haar maandelijkse uitgaven in de periode van juli 2016 tot en met juni 2017 moeten worden toegepast.

- 114 Wat voorts het argument van de Commissie betreft dat zij niet alleen een problematische situatie bij de uitvoering van het actieplan, maar ook tekortkomingen van het betalingssysteem in zijn geheel kon aanvoeren, betoogt de Franse Republiek dat hiervoor een feitelijke basis ontbreekt. Tegen de stelling van de Commissie dat de Franse autoriteiten schending van het evenredigheidsbeginsel in hun antwoord op de aanvullende mededeling van 20 mei 2016 hadden moeten aanvoeren, brengt de Franse Republiek verder in dat een dergelijke verplichting in geen enkel voorschrift is vastgelegd.
- 115 Ook de Portugese Republiek betoogt dat het bestreden besluit schending van het evenredigheidsbeginsel oplevert, op grond dat het op alle maandelijkse betalingen en niet alleen op de betalingen betreffende onder het pro-ratasysteem vallende arealen ziet. Een besluit tot schorsing van de maandelijkse betalingen heeft immers tot doel risico's met betrekking tot toekomstige betalingen te voorkomen en moet bijgevolg grosso modo overeenkomen met het bedrag van de onregelmatig geachte uitgaven. Anders zouden ook betalingen zonder relatie met de onregelmatigheden kunnen worden geschorst, hetgeen de financiering van de GLB-uitgaven in het gedrang zou brengen. In het bestreden besluit heeft de Commissie voor de schorsing van de betalingen evenwel enkel een forfaitair percentage van 3 % toegepast, zonder een schatting te maken van het bedrag van de uitgaven die onregelmatig waren bevonden. Onder verwijzing naar het speciale verslag „Controle van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen” van de Europese Rekenkamer uit 2010 stelt de Portugese Republiek dat de forfaitaire correcties op overeenkomstige wijze gebaseerd hadden moeten zijn op een nauwkeurige schatting van de ten gronde veroorzaakte financiële schade.
- 116 De Commissie merkt om te beginnen op dat het bestreden besluit niet alleen is gestoeld op de omstandigheid dat het pro-ratasysteem niet is toegepast. De in dat besluit genoemde gronden reiken verder. De geconstateerde gebreken hebben gevolgen voor alle arealen, niet alleen voor de arealen blijvend grasland. De betrokken betalingen zijn dus niet alleen de betalingen die verband houden met de op basis van het pro-ratasysteem als subsidiabel aan te merken arealen, „maar [de betalingen voor] alle arealen, dat wil zeggen [de] 8,6 miljoen hectare blijvend grasland”. Voorts geldt het genoemde risico niet in dezelfde mate voor alle arealen en is met name om die reden tot een percentage van 3 % in plaats van 5 % besloten. Ook stelt de Commissie dat de Franse Republiek zich in het stadium van de administratieve procedure op schending van het evenredigheidsbeginsel had kunnen en moeten beroepen. In haar antwoord van 16 juni 2016 op de aanvullende mededeling van 20 mei 2016, waarin de grondslag voor de schorsing van de betalingen en het toepasselijke percentage, te weten 3 %, duidelijk waren uiteengezet, heeft de Franse Republiek dat echter niet gedaan.
- 117 Voorts wijst de Commissie erop dat het probleem waarop zij stuitte, was dat de subsidiabele arealen niet konden worden geïdentificeerd. Het LPIS vertoonde zodanige tekortkomingen dat het niet mogelijk was de subsidiabele arealen nauwkeurig te bepalen, hetgeen een ernstig financieel risico voor het ELGF inhield. De geconstateerde tekortkomingen hadden tevens tot gevolg dat de Commissie de betrokken arealen niet kon berekenen, en de Franse autoriteiten hadden haar daarover in hun antwoord van 16 juni 2016 geen informatie verstrekt. Bovendien waren de grondslag voor de schorsing en het toegepaste schorsingspercentage berekend op basis van de methodiek die is uiteengezet in mededeling C(2015) 3675 final van de Commissie – Richtsnoeren voor de berekening van financiële correcties in het kader van de procedure voor de financiële en de conformiteitsgoedkeuring van de rekeningen. Net zoals in het kader van een conformiteitsgoedkeuringsprocedure hadden de Franse autoriteiten objectieve elementen kunnen aanvoeren die aantoonde dat het maximumverlies voor het ELGF beperkt was gebleven tot een totaalbedrag dat lager was dan hetgeen zou voortvloeien uit de toepassing van een percentage dat lager was dan het voorgestelde forfaitaire percentage, maar zij hebben dat niet gedaan.

- 118 Volgens vaste rechtspraak vereist het evenredigheidsbeginsel, dat een algemeen beginsel van het Unierecht is, dat handelingen van de instellingen niet buiten de grenzen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd. Zo moet, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en mogen de veroorzaakte nadelen niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel (zie arrest van 6 november 2014, Griekenland/Commissie, T-632/11, niet gepubliceerd, EU:T:2014:934, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 119 Dienaangaande volgt uit artikel 41, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 1306/2013 dat een uitvoeringshandeling van de Commissie tot schorsing van de maandelijkse betalingen aan een lidstaat van toepassing is „op de desbetreffende verrichte uitgaven van het betaalorgaan waar de tekortkomingen bestaan, en wel gedurende een periode [...] die niet meer dan twaalf maanden bedraagt”. Voorts preciseert artikel 41, lid 3, van verordening nr. 1306/2013 uitdrukkelijk dat een dergelijke uitvoeringshandeling wordt toegepast „in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel”.
- 120 Dienaangaande geldt dat, anders dan de Commissie betoogt, een lidstaat die zich voor de Unierechter op schending van het evenredigheidsbeginsel wenst te beroepen, een dergelijke grief niet eerst voor de Commissie moet aanvoeren in het kader van de administratieve procedure die aan de vaststelling van een uitvoeringshandeling tot schorsing van de maandelijkse betalingen voorafgaat. Het Unierecht kent immers geen enkele regel die een lidstaat op straffe van verval van recht de verplichting oplegt om rechtsvragen tijdens de administratieve procedure voor de Commissie op te werpen (zie naar analogie de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Archer Daniels Midland/Commissie, C-511/06 P, EU:C:2008:604, punt 123). Zoals volgt uit artikel 41, lid 3, van verordening nr. 1306/2013, dient de Commissie het evenredigheidsbeginsel te eerbiedigen en staat het aan de Unierechter om na te gaan of zij dat heeft gedaan, wanneer hem daarom wordt verzocht, zoals in het onderhavige geval. De Commissie moet haar eindbeslissing conform het recht vaststellen, ongeacht of en op welke wijze de adressant van die beslissing zijn rechten van de verdediging tijdens de administratieve procedure daadwerkelijk heeft doen gelden (zie in die zin de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Archer Daniels Midland/Commissie, C-511/06 P, EU:C:2008:604, punt 123).
- 121 Uit de omstandigheid dat de Franse Republiek de kwestie van schending van het evenredigheidsbeginsel niet in het stadium van de administratieve procedure heeft opgeworpen, zoals zij had kunnen doen, volgt dus niet dat zij ook het recht verliest om op die grond tegen het bestreden besluit op te komen nadat de Commissie, zoals krachtens bovengenoemde bepalingen vereist, haar standpunt dienaangaande heeft bepaald.
- 122 In casu heeft de Commissie bij het bestreden besluit „[d]e maandelijkse betalingen aan de Franse Republiek uit hoofde van artikel 18 van verordening nr. 1306/2013 [...] geschorst ten belope van een bedrag dat wordt verkregen door toepassing van een schorsingspercentage van 3 % op de maandelijkse betalingen in verband met areaalgebonden steun voor 2015, zoals vermeld in de bijlage bij dit besluit” (bestreden besluit, artikel 1, eerste alinea). Ook heeft de Commissie beslist dat „[d]e schorsing [...] van toepassing [was] op de maandelijkse betalingen die de Franse Republiek uit hoofde van artikel 18, lid 2, van verordening nr. 1306/2013 voor de maandelijkse uitgaven van het betaalorgaan Agence de services in de periode van juli 2016 tot en met juni 2017 [zou ontvangen]” (bestreden besluit, overweging 8 en artikel 1, tweede alinea).
- 123 Wat de overeenstemming van de maatregel met het evenredigheidsbeginsel betreft, heeft de Commissie in overweging 9 van het bestreden besluit het volgende verklaard:

„In overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel en gelet op de ernst en het voortduren van de geconstateerde gebreken en op de resultaten van de controles is de Commissie van oordeel dat een correctiepercentage van 3 %, toegepast op alle betrokken uitgaven, passend is. Hoewel het bij de gebreken gaat om tekortkomingen in essentiële controles en aanvullende controles waarvoor volgens

de [richtsnoeren voor de berekening van financiële correcties in het kader van de goedkeuringsprocedures] het forfaitaire percentage van 5 % moet worden toegepast, is een schorsingspercentage van 3 % gerechtvaardigd. Weliswaar is er bij de uitvoering van het actieplan sprake van vertragingen en tekortkomingen, maar vanaf begin 2015 heeft de Franse Republiek aanvullende maatregelen getroffen om de situatie recht te zetten. Deze maatregelen zullen een gunstig effect hebben op de kruiscontroles die op het moment van de betaling worden verricht, met name dankzij de levering van nieuwe orthofoto's voor de vorming van het grafisch perceelsregister. Het financiële risico wordt ook beschouwd te zijn beperkt doordat de Franse autoriteiten hebben besloten pas na afloop van alle controles (administratieve controles zowel als controles ter plaatse) tot betaling over te gaan."

- 124 In dit verband komt de Franse Republiek niet op tegen de wijze waarop de Commissie het schorsingspercentage op 3 % van de betrokken uitgaven heeft vastgesteld. Zij bestrijdt enkel de „grondslag voor de schorsing” waartoe de Commissie heeft besloten, die betrekking heeft op „alle maandelijke betalingen in verband met areaalgebonden steun voor 2015”, terwijl het bestreden besluit volgens haar hoofdzakelijk is gebaseerd op de toepassing van de pro-rataregeling en het in aanmerking nemen van bepaalde arealen als blijvend grasland in het kader van gangbare plaatselijke praktijken, en niet op alle arealen waarop het GPR betrekking heeft.
- 125 Meer bepaald voert de Franse Republiek aan, ten eerste, dat de arealen in continentaal Frankrijk waarop het GPR betrekking heeft, in totaal 27,272 miljoen hectare beslaan. Dit betreft volgens haar de arealen die in 2015 in aanmerking kwamen voor landbouwsteun.
- 126 Ten tweede betoogt de Franse Republiek dat blijvend grasland, dat in totaal 8,6 miljoen hectare beslaat, bijgevolg slechts een klein deel van alle voor landbouwsteun in aanmerking komende arealen vormt. Zij heeft verduidelijkt dat het bij dit blijvend grasland hoofdzakelijk om met gras begroeid land gaat dat kennelijk voor landbouwsteun in aanmerking komt zonder dat het nodig is het pro-ratasysteem toe te passen dan wel na te gaan of ondanks de beperkte grasbegroeiing sprake is van een gangbare plaatselijke begrazingspraktijk.
- 127 Ten derde voert de Franse Republiek aan dat van de arealen die in 2015 in aanmerking kwamen voor landbouwsteun ten hoogste ongeveer 520 000 hectare daadwerkelijk onder het pro-ratasysteem of een aangifte van subsidiabiliteit in het kader van gangbare plaatselijke praktijken viel, oftewel bijna 2 % van het totaal van de onder het GPR vallende arealen. Dit betreft volgens de Franse Republiek enerzijds 500 283 hectare die als weidegrond met houtachtige elementen, en anderzijds 20 852 hectare die als door varkens en kleine herkauwers begraasd eiken- en kastanjebos voor het aanvraagjaar 2015 zijn aangegeven.
- 128 Anders dan de Franse Republiek betoogt, daar waar zij stelt dat alleen ten aanzien van arealen waarop daadwerkelijk het pro-ratasysteem of een aangifte van subsidiabiliteit uit hoofde van gangbare plaatselijke praktijken betrekking heeft, tekortkomingen zijn vastgesteld en dus uitgaven in aanmerking moeten worden genomen, komt uit het bestreden besluit duidelijk naar voren dat de door de Commissie geconstateerde tekortkomingen een ruimer gebied bestrijken.
- 129 Zo betroffen de tekortkomingen waarvan de Commissie melding maakt, afgaande op hetgeen in de overwegingen 5 en 6 van voornoemd besluit wordt verklaard, „onder andere” „de wijze waarop Frankrijk het pro-ratasysteem voor het beoordelen van de subsidiabele maximumoppervlakte blijvend grasland [...] had opgezet”. Daarnaast heeft de Commissie opgemerkt dat aan het actieplan in algemene zin nog altijd geen uitvoering was gegeven omdat niet voor alle in het LPIS geregistreerde arealen een subsidiabele maximumoppervlakte volgens de wettelijke voorschriften was vastgesteld. Een en ander, met name de vertragingen en tekortkomingen bij de bijwerking en verbetering van het LPIS, heeft volgens de Commissie in de praktijk ernstig negatieve gevolgen voor het beheer van de steunaanvragen voor 2015 gehad, met name waar het gaat om het beschikbaar stellen van de vereiste informatie over de subsidiabele maximumoppervlakte en de niet-landbouwarealen, met inbegrip van

ecologische aandachtsgebieden, aan de begunstigde. Evenzo hadden die tekortkomingen tot gevolg, zoals in overweging 7 van het bestreden besluit wordt verklaard, ten eerste, dat de doelstellingen van het actieplan niet in de nabije toekomst konden worden gerealiseerd, zodat „niet de „vereiste redelijke zekerheid ten aanzien van een goed beheer van de steun en de wettigheid en regelmatigheid van de betalingen voor 2015” kon worden geboden. Ten tweede hadden deze vertragingen, zoals de Commissie benadrukte, tevens „negatieve gevolgen voor de vaststelling van de definitieve waarde van de betalingsrechten, die [...] uiterlijk 1 april 2016 had moeten plaatsvinden, en voor de verrichting van die betalingen zelf”. De Commissie heeft om de in de punten 100 tot en met 105 hierboven vermelde redenen gedurende de gehele administratieve procedure gewezen op de tekortkomingen bij de bijwerking van het LPIS en de gevolgen daarvan voor het beheer en de controle van de areaalgebonden steun uit het ELGF, maar van de Franse autoriteiten geen bevredigende antwoorden ontvangen.

- 130 Derhalve kan de Franse Republiek niet worden gevolgd in haar betoog dat de Commissie zich in de onderhavige zaak niet op een tekortkoming van het betalingssysteem in zijn geheel kon beroepen.
- 131 Bijgevolg kon de Commissie op goede gronden oordelen dat het totaal van de betalingen voor areaalgebonden steun voor 2015 als grondslag kon worden genomen voor de toepassing van het correctiepercentage, waarvan de hoogte, te weten 3 %, door de Franse Republiek niet wordt betwist.
- 132 Aangezien alleen de Portugese Republiek kritiek formuleert ten aanzien van de methodiek die de Commissie heeft gehanteerd om tot een schorsingspercentage van 3 % te komen, te weten overeenkomstige toepassing van haar richtsnoeren voor de berekening van de financiële correcties in het kader van goedkeuringsprocedures, moet worden vastgesteld dat de overeenkomstige toepassing van die richtsnoeren op zichzelf niet volstaat om aan te tonen dat het geschorste bedrag in casu onevenredig is. Nu het dossier bovendien geen andere relevante gegevens bevat over de aangegeven arealen waarbij daadwerkelijk sprake was van een probleem in verband met de geconstateerde gebreken, moet worden geoordeeld dat het gebruik door de Commissie van een forfaitair percentage in methodologisch opzicht op zichzelf niet onevenredig is.
- 133 Uit het voorgaande volgt dat de Franse Republiek, ondersteund door de Portugese Republiek, niet op goede gronden kan betogen dat het bestreden besluit schending van het evenredigheidsbeginsel oplevert.
- 134 Het tweede middel moet dus worden afgewezen. Bijgevolg moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

- 135 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Franse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.
- 136 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten. Derhalve wordt de Portugese Republiek verwezen in haar eigen kosten.

HET GERECHT (Derde kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

- 2) **De Franse Republiek draagt, behalve haar eigen kosten, de kosten van de Europese Commissie.**
- 3) **De Portugese Republiek draagt haar eigen kosten.**

Frimodt Nielsen

Kreuschitz

Póltorak

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 september 2018.

ondertekeningen

Inhoud

Toepasselijke bepalingen en voorgeschiedenis van het geding	2
Litigieuze bepalingen	2
Vaststelling en goedkeuring van het actieplan	2
Follow-up, verzoek om herziening en nieuwe regelingen van het actieplan	3
Instelling van de procedure tot schorsing van de betalingen	4
Procedure en conclusies van partijen	6
In rechte	7
Eerste middel: schending van artikel 41, lid 2, onder b), van verordening nr. 1306/2013	7
Tweede middel: schending van het evenredigheidsbeginsel	21
Kosten	25