DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

24. april 2008 *

I sag C-418/06 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i Domstolens statut, iværksat den 9. oktober 2006,

Kongeriget Belgien, først ved A. Hubert, derefter ved L. Van den Broeck, som befuldmægtigede, bistået af avocats H. Gilliams, P. de Bandt og L. Goossens,

appellant,

den anden part i appelsagen:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Nolin og L. Visaggio, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne L. Bay Larsen, K. Schiemann, J. Makarczyk og C. Toader (refererende dommer),

generaladvokat: P. Mengozzi
justitssekretær: kontorchef M.-A. Gaudissart,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 21. juni 2007,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. januar 2008,

afsagt følgende

Dom

1 I appelskriftet har Kongeriget Belgien bl.a. nedlagt påstand om:

— Ophævelse af dom afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 25. juli 2006, Kongeriget Belgien mod Kommissionen (sag T-221/04, herefter »den appellerede dom«), hvorved Kongeriget Belgien ikke fik medhold i den

nedlagte påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 2004/136/EF af 4. februar 2004 om udelukkelse fra EF-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EUT L 40, s. 31, herefter den »omtvistede beslutning«), og, subsidiært, at den finansielle korrektion vedrørende denne medlemsstat, som er fastsat af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i den omtvistede beslutning, nedsættes til et beløb på 1 079 814 EUR.

— Der gives Kongeriget Belgien medhold i de i første instans nedlagte påstande, og dermed annulleres den omtvistede beslutning.

— Subsidiært annulleres den appellerede dom, og i henhold til Domstolens fulde prøvelsesret på området nedsættes den af Kommissionen fastsatte finansielle korrektion til et beløb på 1 491 085 EUR.

I — Retsforskrifter

A — *Finansiering af udgifter gennem EUGFL*

2 Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), som ændret ved Rådets forordning nr. 1287/95 af 22. maj 1995 (EFT L 125, s. 1 herefter »forordning nr. 729/70«), indeholder almindelige regler for finansieringen af den fælles landbrugspolitik. Rådets forordning (EF) nr. 1258/1999 af 17. maj 1999 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT L 160, s. 103) er trådt i stedet for forordning nr. 729/70 for så vidt angår udgifter, der afholdes fra den 1. januar 2000.

3 Det fremgår af artikel 1, stk. 2, litra b), og artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 729/70, at interventioner til regulering af landbrugsmarkederne, som efter Fællesskabets regler foretages inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget, finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen.

4 Det bestemmes i artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, at Kommissionen træffer beslutning om, hvilke udgifter der skal udelukkes fra fællesskabsfinansiering, hvis den konstaterer, at disse udgifter ikke er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne.

5 Artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 1258/1999 er affattet enslydende med artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70.

6 Artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de fornødne foranstaltninger for

— at sikre sig, at de af fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder

— at geninddrive beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.

[…]«

7 Artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1258/1999 er affattet enslydende med artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70.

B — *Kommissionens retningslinjer*

8 Den 23. december 1997 vedtog Kommissionen »Retningslinjer for beregning af de finansielle følger ved udarbejdelsen af beslutningen om regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen« (Kommissionens dokument nr. VI/5330/97, herefter »retningslinjerne«). I disse retningslinjer er fastsat, at en fast korrektion på 2%, 5%, 10% og 25% eller mere, alt efter det konstaterede omfang af forsømmelse af gennemførelse af kontrolforanstaltninger, kan finde anvendelse på udgifter anmeldt af en medlemsstat, når de for Kommissionen foreliggende oplysninger ikke gør det muligt at ansætte det tab, der er blevet lidt af De Europæiske Fællesskaber på grund af nævnte forsømmelser.

C — *Bestemmelser på området for kontrol med sektoren for markafgrøder*

9 I artikel 1 og 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 af 27. november 1992 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger (EFT L 355, s. 1) er det bestemt, at hver medlemsstat har pligt til at oprette et integreret system, der bl.a. omfatter en database, et system til identifikation af markerne og et integreret kontrolsystem.

10 Det er i den oprindelige affattelse af artikel 4 i forordning nr. 3508/92 anført, at systemet til identifikation af markerne opstilles på grundlag af matrikelkort og -dokumenter eller andre kortreferencer eller på grundlag af luftfotos eller satellitbilleder. I den ved Rådets forordning (EF) nr. 1593/2000 af 17. juli 2000 (EFT L 182, s. 4) ændrede affattelse af denne artikel bestemmes, at der benyttes datamatiseret geografisk informationssystemteknik (herefter»GIS«), herunder helst ortofotos taget fra luften eller rummet.

11 Artikel 8 i forordning nr. 3508/92 bestemmer følgende:

»1. Medlemsstaten gennemfører administrativ kontrol af støtteansøgningerne.

2. Foruden den administrative kontrol foretages der kontrol på stedet af et udsnit af landbrugsbedrifterne. Medlemsstaten udarbejder en kontrolplan for disse kontrolforanstaltninger som helhed.

[…]

4. De nationale myndigheder kan på betingelser, der skal fastlægges nærmere, anvende telemåling for at fastslå markernes areal, identificere deres anvendelse og kontrollere deres tilstand.

[…]«

12 Følgende er bestemt i artikel 6 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 af 23. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger (EFT L 391, s. 36), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1678/98 af 29. juli 1998 (EFT L 212, s. 23, herefter »forordning nr. 3887/92«):

»1. Den administrative kontrol og kontrollen på stedet gennemføres på en sådan måde, at der sikres en effektiv efterprøvning af, om betingelserne for støtten og præmien er overholdt.

2. Den administrative kontrol, der er omhandlet i artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 3508/92, omfatter navnlig:

a) krydskontrol af de anmeldte marker og dyr, så det undgås, at der uberettiget ydes dobbelt støtte for samme kalenderår

[…]

3. Kontrollen på stedet skal mindst dække et betydningsbærende udsnit af ansøgningerne. Dette udsnit skal mindst omfatte følgende:

[…]

— 5% af ansøgningerne om arealstøtte […].

Hvis det ved besigtigelsen viser sig, at der er betydelige uregelmæssigheder i et område eller en del af et område, gennemfører myndighederne yderligere kontrol i det igangværende år for området eller områdedelen, og de øger procenten af ansøgninger, der skal kontrolleres det følgende år for samme område eller områdedel.

4. Myndighederne fastlægger, hvilke ansøgninger der skal omfattes af kontrol på stedet, og fastlæggelsen skal navnlig ske på grundlag af en risikoanalyse og ved anvendelse af en faktor, der sikrer, at de udvalgte ansøgninger er repræsentative for de indgivne støtteansøgninger. Ved risikoanalysen tages der hensyn til følgende:

— støttebeløbene

— det antal marker, det areal eller det antal dyr, der er ansøgt om støtte for

— udviklingen i forhold til det foregående år

— resultaterne af kontrollen de foregående år

— andre parametre, som medlemsstaterne fastlægger

— overtrædelser af forordning (EF) nr. 820/97.

[…]

7. Markernes areal bestemmes ved hjælpemidler, der er fastlagt af myndighederne, og som sikrer en målenøjagtighed, der mindst svarer til den, der ifølge de nationale bestemmelser kræves for officiel måling. Myndighederne fastlægger en tolerance, navnlig under hensyntagen til den anvendte måleteknik, nøjagtigheden af de officielle dokumenter, der er til rådighed, de lokale forhold (f.eks. skrånende terræn eller markernes form) samt bestemmelserne i det følgende afsnit.

[…]

8. Medlemsstaten kontrollerer støtteberettigelsen for markerne ved ethvert relevant hjælpemiddel. Om fornødent anmodes der om yderligere bevismateriale.

[…]«

13 Artikel 9 i forordning nr. 3887/92 bestemmer:

»1. Konstateres det, at det areal, der faktisk fastslås, er større end det, der er angivet i ansøgningen om arealstøtte, tages det angivne areal i betragtning ved støtteberegningen.

2. Konstateres det, at det areal, som er angivet i ansøgningen om arealstøtte, er større end det fastslåede areal, beregnes støttebeløbet på grundlag af det areal, der er fastslået under kontrollen. […]

[…]«

14 Følgende er fastsat i artikel 31, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 2419/2001 af 11. december 2001 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, der indførtes ved Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 (EFT L 327, s. 11):

»[…] Er det i arealstøtteansøgningen anmeldte areal større end det areal, der ved administrativ kontrol eller kontrol på stedet fastslås for samme afgrødegruppe, beregnes støttebeløbet på grundlag af det fastslåede areal for den pågældende afgrødegruppe […]«

II — Tvistens baggrund, således som den fremgår af den appellerede dom

15 De belgiske myndigheder indførte i 1996 et system til identifikation af marker, der var baseret på luftfotos fra GIS, således som det er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 3508/92. Markerne blev identificeret ved hjælp af disse luftfotos, hvorpå landbrugerne selv indtegnede markerne manuelt, hvorefter myndighederne foretog en indlæsning af disse oplysninger i GIS.

16 I henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 729/70 og artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 1258/1999 foretog de tjenestegrene i Kommissionen, der er ansvarlige for regnskabsafslutningen for EUGFL, fra den 15. til den 17. maj 2001 i Belgien nogle

kontroller vedrørende sektoren for markafgrøder med henblik på afslutningen af budgetårene 1999, 2000 og 2001. Disse tjenestegrene konkluderede, at der forelå nogle afvigelser for så vidt angik de belgiske myndigheders kontrol.

17 Efter skriftvekslinger, den bilaterale drøftelse mellem den berørte medlemsstat og Kommissionen i henhold til artikel 8, stk. 1, andet afsnit, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1663/95 af 7. juli 1995 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 729/70, for så vidt angår proceduren for regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen (EFT L 158, s. 6), og et forsøg på at indgå forlig i henhold til Kommissionens beslutning 94/442/EF af 1. juli 1994 om indførelse af en forligsprocedure i forbindelse med regnskabsafslutningen for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 182, s. 45), udarbejdede Kommissionen den 30. september 2003 en sammenfattende rapport (herefter »den sammenfattende rapport«).

18 Det fremgår af denne rapport, at det for det første var Kommissionens opfattelse, at Kongeriget Belgien hverken havde iagttaget artikel 8 i forordning nr. 3508/92 eller artikel 6 og 9 i forordning nr. 3887/92 på grund af forsinkelsen med indlæsning af markerne i GIS, hvilket således havde forhindret, at visse sager kunne medtages i risikoanalysen. Kommissionen konstaterede for det andet en tilsidesættelse af ovennævnte bestemmelser som følge af den manglende nedsættelse af det markareal, der var angivet i støtteansøgninger (herefter »det anmeldte areal«), og/eller manglende kontrol på stedet, når den foretagne administrative kontrol pegede i retning af, at det anmeldte areal var større end det areal, der for disse samme marker var indlæst i GIS (herefter »GIS-arealet«).

19 Følgende fremgår i den henseende af punkt B.7.1.1 i nævnte rapport:

»Kommissionens tjenestegrene har undersøgt de uregelmæssigheder, der blev påvist ved hjælp af det belgiske administrative kontrolsystem for høstårene 1999-2001.

Det viste sig, at den belgiske geografiske informationssystemteknik (GIS) var et redskab, der kunne anvendes til at fastslå de potentielle afvigelser eller uregelmæssigheder. Der blev imidlertid ikke i alle tilfælde truffet passende foranstaltninger, når der blev angivet forskelle mellem de i GIS indeholdte oplysninger og de af landbrugerne anmeldte arealer. Opfølgende kontrol på stedet omfattede blot et begrænset antal tilfælde, hvor forskellen var større end 5% af afgrødegruppen. Visse støtteansøgninger, for hvilke forskellene tilsyneladende oversteg 5%, havde ikke været genstand for en supplerende undersøgelse, og støtten blev udbetalt på grundlag af det anmeldte areal. Når forskellen var lavere end 5%, blev ansøgningerne overhovedet ikke betragtet som uregelmæssige, og støtten blev uden supplerende undersøgelse udbetalt på grundlag af det anmeldte areal.

I alle de tilfælde, som ikke havde været genstand for kontrol på stedet, blev det af landbrugeren anmeldte areal godtaget af systemet og angivet på den fortrykte ansøgningsformular, som blev sendt til landbrugeren for det følgende år. […]

De belgiske myndigheder har forklaret, at det er deres opfattelse, at kun de arealer, der faktisk er opmålt på stedet, kan benyttes til at (om)beregne støttebeløbet.

Kommissionens tjenestegrene er ikke enige i det argument, hvorefter de i kraft af GIS under en administrativ kontrol konstaterede forskelle ikke kan benyttes som retlig begrundelse for en nedsættelse af støttebeløbet, idet de således er af den opfattelse, at de efter den administrative kontrol påviste afvigelser ikke er blevet forfulgt med den nødvendige ihærdighed. Den omstændighed, at de belgiske myndigheder ikke har nedsat støttebeløbet og/eller ikke har anvendt sanktioner, har åbenbart medført tab for fonden.«

20 Følgende er anført i den sammenfattende rapports punkt B.7.1.3:

»Det kan konkluderes, at Belgien ikke har gennemført visse sekundære kontroller på passende måde eller i overensstemmelse med de gældende bestemmelser. Ved ikke at have formindsket de anmeldte arealer og/eller ved ikke at have foretaget kontrol på stedet, når den administrative kontrol har udvist afvigelser fra anmeldelserne, er Belgien ansvarlig for, at fonden har pådraget sig for store udgifter.«

21 Den 4. februar 2004 vedtog Kommissionen den omtvistede beslutning, hvorved det fastsattes, at de udgifter, som er afholdt af Kongeriget Belgiens godkendte betalingsorganer, og som for sektoren for markafgrøder og regnskabsårene 2000-2002 er anmeldt til EUGFL, Garantisektionen, blev nedsat med en fast korrektion på 2%, svarende til et beløb på 9 322 809 EUR, på grund af mangler ved den sekundære kontrol.

III — Søgsmålet for Retten og den appellerede dom

22 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 13. april 2004 anlagde Kongeriget Belgien sag med påstand om annullation af den anfægtede beslutning. Ved kendelse af 8. juni 2004 henviste Domstolen sagen til behandling ved Retten, hvor den blev registreret som sag T-221/04.

23 Til støtte for søgsmålet gjorde Kongeriget Belgien tre anbringender gældende, vedrørende, for det første, manglende tilsidesættelse af artikel 8 i forordning nr. 3508/92 og artikel 6 og 9 i forordning nr. 3887/92, for det andet Kommissionens manglende iagttagelse af de i retningslinjerne opstillede betingelser vedrørende begreberne

væsentlig forsømmelse i anvendelsen af fællesskabsbestemmelserne og reel risiko for tab for EUGFL og endelig, for det tredje, en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet ved fastsættelsen af størrelsen på den finansielle korrektion.

24 Kongeriget Belgien nedlagde for Retten påstand om delvis annullation af den omtvistede beslutning, for så vidt som den vedrørende Kongeriget Belgien indeholdt en fast korrektion på 2% eller, subsidiært, at Retten på grundlag af sin fulde prøvelsesret skulle nedsætte størrelsen på den udgift, som blev udelukket fra finansiering, til et beløb på 1 079 814 EUR og, endelig, at Kommissionen skulle tilpligtes at betale sagens omkostninger.

25 Kommissionen nedlagde påstand om frifindelse og om, at Kongeriget Belgien skulle tilpligtes at betale sagens omkostninger.

26 I den appellerede dom afviste Retten indledningsvis påstanden om nedsættelse af den finansielle korrektion, idet den anførte, at der på området for EUGFL ikke findes nogen bestemmelse, der giver Fællesskabets retsinstanser fuld prøvelsesret i henhold til artikel 229 EF.

27 Vedrørende realiteten henviste Retten derefter til retspraksis vedrørende EUGFL på følgende måde:

»29 Indledningsvis bemærkes, at EUGFL kun finansierer interventioner, der foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget (jf. Domstolens dom af 24.2.2005, sag C-300/02, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, 1341, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

30 Det skal i denne forbindelse understreges, at det påhviler Kommissionen at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af bestemmelserne i de fælles markedsordninger for landbruget (jf. dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis). Det påhviler imidlertid ikke Kommissionen udtømmende at godtgøre, at medlemsstaternes kontrolforanstaltninger er utilstrækkelige, eller at de tal, som de har meddelt, er urigtige, men at fremlægge bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til disse kontrolforanstaltninger eller disse tal (jf. dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

31 Den pågældende medlemsstat kan ikke afkræfte Kommissionens konstateringer ved simple påstande, som ikke underbygges af elementer, der godtgør eksistensen af et pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem. Såfremt medlemsstaten ikke fører bevis for, at Kommissionens konstateringer er urigtige, udgør disse forhold, der kan give anledning til alvorlig tvivl med hensyn til indførelsen af et passende og effektivt system af foranstaltninger til overvågning og kontrol (jf. dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

32 Denne lempelse af beviskravet til Kommissionen skyldes, at en medlemsstat har bedre adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af EUGFL-regnskaberne, og at staten følgelig skal føre det mere detaljerede og fuldstændige bevis for, at dens kontrol eller tal er rigtige, og efter omstændighederne for, at Kommissionens påstande er forkerte (jf. dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

33 Denne definition af bevisbyrden i retspraksis påvirkes ikke af det krav, som er opstillet i retningslinjerne, hvorefter en fast finansiel korrektion forudsætter, at der foreligger »en væsentlig forsømmelse i anvendelsen af udtrykkelige fællesskabsbestemmelser«. For det første skal denne betingelse ses i lyset af den

betingelse, der fremgår af det foregående stykke i retningslinjerne, hvorefter faste korrektioner bør overvejes, når Kommissionen konstaterer, at en i en forordning udtrykkeligt krævet kontrolforanstaltning eller en kontrolforanstaltning, der »forudsættes nødvendig for iagttagelsen af en udtrykkelig bestemmelse«, ikke er blevet gennemført på passende måde. For det andet ville et krav om, at Kommissionen ikke blot skal fremlægge bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl, men også skal godtgøre, at der foreligger en væsentlig forsømmelse i anvendelsen af udtrykkelige fællesskabsbestemmelser, være i strid med Domstolens faste praksis vedrørende bevisbyrden, der også er blevet fastholdt efter retningslinjernes vedtagelse (jf. vedrørende en samtidig anvendelse af denne retspraksis og retningslinjerne Domstolens dom af 9.1.2003, sag C-157/00, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 153, præmis 28, 29, 35 og 36, og af 24.2.2005, sag C-318/02, Nederlandene mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 34 og 35).«

28 Retten anførte i den appellerede doms præmis 34, at det var i lyset af disse betragtninger, at der skulle foretages en gennemgang af den argumentation, som den belgiske regering havde påberåbt sig ved anfægtelsen af de grunde, hvorpå Kommissionen havde støttet den omtvistede beslutning.

29 Retten foretog i den appellerede doms præmis 47-50 en samlet gennemgang af første anbringende og andet anbringendes første led under overskriften »Om betydningen af de af Kommissionen afdækkede afvigelser« og lagde til grund, at forskellen mellem det anmeldte areal og GIS-arealet, der viste sig ved den administrative kontrol, udgjorde afvigelser, der tydede på eventuelle uregelmæssigheder i støtteansøgningerne, der kunne indebære en risiko for tab for EUGFL.

30 I nævnte doms præmis 49 anførte Retten, at de på tidspunktet for de faktiske omstændigheder gældende regelsæt ikke indeholdt en forpligtelse for medlemsstaterne til at anvende GIS. Retten fastslog imidlertid, at de belgiske myndigheder, idet de på forhånd havde anskaffet GIS, inden det blev obligatorisk eller forældet af den almindelige udbredelse af kontrol ved telemåling fra satellit, havde anskaffet sig et

kontrolredskab, som kunne forsyne dem med relevante oplysninger, der rækker ud over de udtrykkelige forpligtelser i artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 3887/92. Retten mente ikke, at Kommissionen kunne se bort fra dette forhold, som gav anledning til begrundet og rimelig tvivl og indebar en klar tabsrisiko for EUGFL, blot fordi det system, der afslørede afvigelserne, ikke var obligatorisk eller ikke var beregnet til det formål.

31 Retten medgav derefter i den appellerede doms præmis 52, at de bestemmelser, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, ikke udtrykkeligt pålagde medlemsstaterne at anvende de kontrolmetoder, som Kommissionen havde foreskrevet i den sammenfattende rapport. I henhold til Rettens argumentation, der i denne henseende var støttet på den retspraksis, der hidrører fra Domstolens dom af 12. juni 1990, Tyskland mod Kommissionen (sag C-8/88, Sml. I, s. 2321, præmis 16), og af 14. april 2005, Spanien mod Kommissionen (sag C-468/02, præmis 35), fulgte disse forpligtelser til at reagere på afvigelser, som GIS havde afsløret — eventuelt forudsætningsvist — af de gældende regler, hvorefter det påhviler medlemsstaterne at indføre et effektivt kontrol- og overvågningssystem.

32 Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 53 og 54, at det af disse regler fremgik, at medlemsstaterne er forpligtet til at indføre et system med administrativ kontrol og kontrol på stedet, der gør det muligt at sikre en korrekt overholdelse af de materielle og formelle betingelser for tildeling af støtte. Retten anførte endvidere, at det ligeledes fremgik af retspraksis, at den administrative kontrol, som ligger forud for kontrol på stedet, skal foretages på en sådan måde, at de nationale myndigheder kan drage de mulige konklusioner med hensyn til, om det er sikkert eller tvivlsomt, om betingelserne for tildeling af støtte er opfyldt (jf. bl.a. dom af 3.10.1996, sag C-41/94, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 4733, præmis 17, og dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 40).

33 Vedrørende den risiko for tab for EUGFL, der tydeligt var fremkommet under den administrative kontrol, lagde Retten således i den appellerede doms præmis 55 til grund, at de belgiske myndigheders passivitet klart kunne ligestilles med en manglende vedtagelse af de forudsætningsvis nødvendige kontrolforanstaltninger til iagttagelse af en af de på tidspunktet for de faktiske omstændigheder gældende udtrykkelig bestemmelse.

34 I den appellerede doms præmis 57 konkluderede Retten, at de belgiske myndigheder således var forpligtede til at reagere på de afvigelser, som GIS havde afsløret.

35 For så vidt angår de af Kongeriget Belgien vedtagne foranstaltninger lagde Retten i den appellerede doms præmis 62 til grund, at Kommissionen under disse omstændigheder og henset til de faktiske omstændigheder, der var blevet konstateret ved de i løbet af maj måned i 2001 gennemførte kontroller, havde kunnet nære begrundet tvivl om nøjagtigheden af de anmeldte arealer og den foretagne kontrols effektivitet.

36 Derefter godtog Retten i den appellerede doms præmis 65-70 Kommissionens argument, hvorefter visse sager på grund af en forsinket indlæsning af oplysninger i GIS havde kunnet undgå en kontrol på stedet. Retten lagde bl.a. til grund, at:

»69 [d]en belgiske regering ikke har fremlagt tilstrækkelige oplysninger til at afkræfte Kommissionens påstand om, at der som følge af den forsinkede indlæsning ikke blev foretaget kontrol på stedet, hvilket har resulteret i, at en række sager ikke er blevet kontrolleret (jf. i denne retning Domstolens dom af 10.11.2005, sag C-307/03, Italien mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 33-35).

70 Denne konklusion kan ikke påvirkes af den omstændighed, at det ikke fremgik af reglerne om EUGFL, at de grafiske data skulle indlæses inden den 31. august hvert år. Den tvivl, som den manglende kontrol er årsag til, forsvinder ikke, fordi der ikke er fastsat udtrykkelige forpligtelser. Da forsinkelsen er årsag til, at der ikke føres kontrol, bevirker den under alle omstændigheder, at den almindelige forpligtelse til at iværksætte en sådan kontrol tilsidesættes. Ligeledes bevirker den omstændighed, at der efter den 31. august var iværksat kontrol på stedet, og

at der efterfølgende var foretaget korrektioner, ikke, at alle nødvendige kontroller har fundet sted, og beviser ikke, at disse kontroller på stedet var foranlediget af en effektiv risikoanalyse, der var foretaget efter den 31. august.«

37 Derfor konkluderede Retten i nævnte doms præmis 71 og 72, at Kongeriget Belgien ikke havde ført tilstrækkeligt bevis til at afsvække Kommissionens begrundede og rimelige tvivl vedrørende kontrollens pålidelighed, der var opstået som følge af, at de af GIS afslørede afvigelser ikke i tilstrækkeligt omfang var blevet taget i betragtning og på grund af manglende kontrol. Retten lagde således til grund, at Kommissionen derfor var berettiget til at foretage en finansiel korrektion. Herefter blev det første anbringende og det andet anbringendes første led forkastet.

38 For så vidt angår det andet anbringendes andet led vedrørende manglende reel risiko for tab for EUGFL og det tredje anbringende vedrørende den faste korrektions uforholdsmæssighed i forhold til det tab, der reelt var lidt af EUGFL, som Retten valgte at foretage en samlet gennemgang af, godtog Retten ikke den beregningsmetode, som Kongeriget Belgien havde fremlagt for at godtgøre de anvendte finansielle korrektioners hævdede uforholdsmæssighed. Retten bemærkede bl.a. i den appellerede doms præmis 88 og 90, at de ekstrapoleringer, som den belgiske regering havde fremlagt med henblik på at påvise det maksimale tab, som EUGFL havde lidt, ikke tog tilbagebetaling af uretmæssigt udbetalte beløb i betragtning, og at det var umuligt at afgøre, hvorvidt de omfattede de ansøgninger, der havde været genstand for en forsinket indlæsning, eller ej.

39 Eftersom denne medlemsstat ikke havde kunnet godtgøre det maksimale tab, som EUGFL havde lidt, konkluderede Retten i den appellerede doms præmis 92 og 93, at Kommissionen med rette havde kunnet foretage en finansiel korrektion, og at denne korrektion, eftersom den var blevet fastsat til det i retningslinjerne lavest fastsatte niveau, dvs. 2%, og idet disse retningslinjer ikke var blevet anfægtet af Kongeriget Belgien, eksempelvis ikke kunne antages at udgøre en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

40 Derfor forkastede Retten det andet anbringendes andet led og det tredje anbringende.

41 Herefter blev Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifundet og Kongeriget Belgien pålagt at betale sagens omkostninger.

IV — Parternes påstande

42 Kongeriget Belgien har nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede dom ophæves, og den omtvistede beslutning annulleres.

— Subsidiært ophæves den appellerede dom, og på grundlag af Domstolens fulde prøvelsesret nedsættes den finansielle korrektion til et beløb på 1 491 085 EUR.

— Mere subsidiært ophæves den appellerede dom, og sagen hjemvises til fornyet behandling ved Retten.

— Kommissionen tilpligtes at betale omkostningerne i forbindelse med retsforhandlingerne for Retten og Domstolen.

43 Kommissionen har i svarskriftet nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

V — Anbringenderne til støtte for appellen

44 Kongeriget Belgien har til støtte for appellen vedrørende påstanden om ophævelse af den appellerede dom i det væsentlige gjort fem anbringender gældende, der henholdsvis vedrører:

— en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder

— tilsidesættelse af artikel 8 i forordning nr. 3508/92 og artikel 6 og 9 i forordning nr. 3887/92

— tilsidesættelse af begrundelsespligten

— tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og

— urigtig retsanvendelse vedrørende Fællesskabets retsinstansers manglende fulde prøvelsesret vedrørende finansielle korrektioner foretaget af Kommissionen på EUGFL's område.

A — *Om det første anbringende vedrørende urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder*

1. Parternes argumenter

45 Kongeriget Belgien gør gældende, at Retten har foretaget en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, idet den i den appellerede doms præmis 47 bl.a. konstaterede, at »når GIS-systemet under den administrative kontrol viser, at det areal, der er angivet i en støtteansøgning, er større end arealet i GIS, må denne forskel betragtes som en afvigelse, som tyder på, at der er fejl i ansøgningen«, eftersom »hvis GIS-arealet ligger tættere på det faktiske areal end det, der er angivet i støtteansøgningen, betyder det, at den arealstøtte, som er beregnet ud fra arealangivelserne og udbetalt til ansøgeren, er forkert, og at EUGFL hermed har lidt et tab«.

46 En sådan udlægning er udtryk for en fejlagtig opfattelse af, hvorledes det GIS, som Kongeriget Belgien har indført, fungerer. Ifølge Kongeriget Belgien udgør denne fremstilling en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, for så vidt som Retten lægger til grund, at GIS er et måleredskab, som i højere grad er i overensstemmelse med de reelle arealoplysninger end dem, der er anmeldt af landbrugerne, og at dette system følgelig gør det muligt at konstatere afvigelser og klart identificere risikoen for tab for EUGFL. Ifølge denne medlemsstat tjener GIS kun til at identificere markarealerne og til at opdage overlapninger mellem marker og dobbeltanmeldelser, uden at det er muligt at afgøre arealernes faktiske størrelse, hvilket bl.a. skyldes, at visse af de benyttede fotografier er af ældre dato.

47 Kommissionen gør gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 47 tilsigtede at udtrykke ikke blot, at GIS var et måleredskab, men at den manglende overensstemmelse mellem det anmeldte areal og GIS-arealet kunne give anledning til begrundet tvivl om den virkelige størrelse på det af landbrugeren anmeldte areal. Endvidere var det formål, som Kongeriget Belgien havde opstillet for GIS, utilstrækkeligt i forhold til de krav, der stilles i artikel 6, stk. 2, litra a), i forordning nr. 3887/92, hvori det er

fastsat, at den administrative kontrol af støtteansøgninger navnlig omfatter krydskontroller. Anvendelsen af adverbiet »navnlig« indebærer nødvendigvis, at den administrative kontrol omfatter andre foranstaltninger end blot krydskontroller.

2. Domstolens bemærkninger

48 Det skal konstateres, at Retten i den appellerede doms præmis 47 har lagt til grund, at når det areal, der er angivet i en støtteansøgning, er større end arealet i GIS, udgør dette en afvigelse, som tyder på, at der er fejl i ansøgningen. I et sådant tilfælde og forudsat, at GIS-arealet i højere grad svarer til det reelle areal end det, der er anmeldt i støtteansøgningen, tilsigtede Retten blot at konstatere, at udbetaling af arealstøtte i forhold til det anmeldte areal under sådanne omstændigheder kunne indebære en uberettiget udbetaling til ansøgeren og dermed et tab for EUGFL.

49 Retten har imidlertid på ingen måde bemærket, at GIS ugjorde et pålideligt måleredskab, således som Kongeriget Belgien hævder. Som svar på Kongeriget Belgiens bemærkninger vedrørende GIS-oplysningernes manglende nøjagtighed har Retten derimod i den appellerede doms præmis 48 fremhævet, at disse oplysningers manglende nøjagtighed ikke medførte, at de var uden betydning, men derimod, at en risiko for tab for EUGFL ikke kunne udelukkes. Retten har således anerkendt, at GIS-oplysningerne var unøjagtige. Idet den konstaterede, at en sådan unøjagtighed gjorde det umuligt at fastslå, hvorvidt dette tab var reelt eller ej, konkluderede den imidlertid, at de afvigelser, der således var blevet godtgjort, tydede på, at der forelå en risiko for tab for EUGFL.

50 Faktisk var Retten bl.a. i den appellerede doms præmis 49 tilbøjelig til at betragte GIS ikke bare som et måleredskab, men som et kontrolredskab, med hvis hjælp de anmeldte arealer kunne bedømmes. Retten tilsigtede således ikke at tillægge GIS-arealoplysningerne en højere grad af pålidelighed end de oplysninger, der fremgik af støtteansøgningerne.

51 For så vidt angår GIS' kapacitet til at afdække afvigelser skal det konstateres, at både de anmeldte arealer og GIS-arealerne i den sidste ende hidrørte fra landbrugernes anmeldelser, idet de førstnævnte svarer til de arealer, som landbrugerne har anført i støtteansøgningsformularerne, og sidstnævnte er en følge af den manuelle indtegning, som landbrugerne har foretaget på luftfotografier.

52 I mangel af kontrol på stedet eller nogen anden supplerende kontrol ville hverken de anmeldte arealer eller dem, der hidrører fra GIS, kunne bekræftes som nøjagtige. Således kunne den mellem disse to oplysningskilder indbyrdes modstrid udgøre en afvigelse (jf. i denne retning Domstolens dom af 19.9.2002, sag C-377/99, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 7421, præmis 48, og af 12.1.2006, sag C-183/03, Tyskland mod Kommissionen, præmis 61 og 62).

53 Det var således med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 47 lagde til grund, at når det af GIS under den administrative kontrol fremgår, at det areal, der er anmeldt, er større end GIS-arealet, udgør denne forskel en afvigelse, som tyder på, at der er fejl i ansøgningen.

54 Det første anbringende bør derfor forkastes.

B — *Om det andet anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 8 i forordning nr. 3508/92 og artikel 6 og 9 i forordning nr. 3887/92*

55 Dette anbringende kan opdeles i fire led, som vil blive gennemgået hver for sig.

1. Om det første led vedrørende en tilsidesættelse af artikel 6, stk. 7, i forordning nr. 3887/92

a) Parternes argumenter

56 Det er Kongeriget Belgiens opfattelse, at Retten tilsidesatte artikel 6, stk. 7, i forordning nr. 3887/92, idet den lagde til grund, at denne medlemsstat ved anskaffelsen af GIS fik et relevant redskab til at måle størrelsen på landbrugsarealer, selv om, for det første, valget af måleværktøj udelukkende tilkommer medlemsstaterne og, for det andet, denne medlemsstat havde valgt en officiel måling foretaget af en landinspektør eller ved billedanalyse af satellitbilleder.

57 Det var således med urette, at Retten i den appellerede doms præmis 49 konstaterede, at de belgiske myndigheder med GIS havde anskaffet sig et kontrolredskab, som kan forsyne dem med relevante oplysninger, der rækker ud over de udtrykkelige forpligtelser i nævnte forordnings artikel 6, stk. 2.

58 Kommissionen bemærker, at de belgiske myndigheder selvstændigt har valgt denne mulighed for at anvende luftfotografier til at gennemføre den administrative kontrol, der kræves ved forordning nr. 3508/92. Følgelig må de drage alle konsekvenserne heraf i tilfælde af forskelle mellem det anmeldte areal og GIS-arealet, hvilket de ikke har gjort. Endvidere er henvisningen til artikel 6, stk. 7, i forordning nr. 3887/92 uden betydning, eftersom denne bestemmelse vedrørende måleteknikker finder anvendelse ved afgørelsen af størrelsen på markarealer inden for rammerne af kontrol på stedet.

b) Domstolens bemærkninger

59 Det bemærkes, at Retten, således som det er blevet konstateret i denne doms præmis 49, ikke lagde til grund, at GIS udgjorde et måleredskab. Den omstændighed, at Retten i den appellerede doms præmis 49 lagde til grund, at GIS var et kontrolredskab, som kan levere relevante oplysninger, der rækker ud over de udtrykkelige forpligtelser i artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 3887/92, kan ikke ændre på denne konstatering.

60 Følgelig kan det ikke med rette gøres gældende, at Retten i Kongeriget Belgiens sted traf afgørelse om, hvilket måleredskab denne medlemsstat i henhold til samme forordnings artikel 6, stk. 7, skulle anvende med henblik på at fastslå markernes areal.

61 Derfor kan det andet anbringendes første led ikke godtages.

2. Om det andet led vedrørende forudsætningsvise forpligtelser

a) Parternes argumenter

62 Kongeriget Belgien kritiserer Retten for, at den med tilbagevirkende kraft har pålagt medlemsstaterne at anvende de kontrolmetoder, som Kommissionen har fastsat i den sammenfattende rapport, der lå til grund for den omtvistede beslutning, selv om de bestemmelser, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, ikke indeholdt nogen forpligtelse til at anvende sidstnævnte. Såfremt det anmeldte areal var større end GIS-arealet, var medlemsstaterne således forpligtede til enten at gennemføre en kontrol på stedet eller nedsætte størrelsen på det areal, hvortil der blev ydet støtte.

63 Ifølge Kongeriget Belgien udgør sådanne forpligtelser en tilsidesættelse af artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 3887/92, hvorefter en kontrol på stedet mindst skal dække et betydningsbærende udsnit af ansøgningerne, der mindst omfatter 5% af støtteansøgningerne.

64 Endvidere var det i de gældende bestemmelser ikke fastsat, at der inden for rammerne af den administrative kontrol alene på grundlag af GIS-oplysninger skulle ske nedsættelse af størrelsen på det areal, hvortil der blev ydet støtte. En sådan nedsættelse er kun fastsat i artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92, når det anmeldte areal er større end det, der faktisk er fastslået. En sådan konstatering var i henhold til de på daværende tidspunkt gældende regler kun mulig inden for rammerne af en kontrol på stedet i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i den retspraksis, der fremgår af Domstolens dom af 28. november 2002, Agrargenossenschaft Pretzsch (sag C-417/00, Sml. I, s. 11053, præmis 48). En forpligtelse til nedsættelse i forbindelse med den administrative kontrol er ganske vist indført ved artikel 31 i forordning nr. 2419/2001, men den fandt først anvendelse fra høståret 2002.

65 Endvidere var det ufornødent at fastsætte sådanne forpligtelser, for så vidt som Kongeriget Belgien havde taget de ovennævnte afvigelser i betragtning inden for rammerne af risikoanalysen.

66 Endelig udgør disse forudsætningsvise forpligtelser for det første en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, eftersom de medfører, at der pålægges landbrugerne en sanktion i forbindelse med den administrative kontrol, selv om en sådan sanktion i de dagældende bestemmelser kun var fastsat for uregelmæssigheder konstateret ved kontrol på stedet. For det andet udgør de en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, idet de medførte straf for den eneste medlemsstat, der havde indført en nøjagtig og effektiv ordning på grundlag af luftfotografier, som rakte ud over dens forpligtelser i forbindelse med den administrative kontrol.

67 Kommissionen bemærker indledningsvis, at den administrative kontrol skal omfatte samtlige støtteansøgninger. Med henblik på at gøre denne administrative kontrol formålstjenlig burde Kongeriget Belgien have reageret, når der forelå afvigelser mellem det anmeldte areal og GIS-arealet. Det var således med rette, at Retten fastslog, at de belgiske myndigheders passivitet kunne ligestilles med manglende vedtagelse af de kontrolforanstaltninger, som var nødvendige for iagttagelse af en af de udtrykkelige bestemmelser, der var i kraft på tidspunktet for de faktiske omstændigheder. Det drejer sig ikke om at opstille forudsætningsvise forpligtelser, men om at fastslå forpligtelser, der er forbundet med overholdelse af eksisterende udtrykkelige bestemmelser.

68 For så vidt angår den forudsætningsvise forpligtelse til at nedsætte det areal, der skal tages i betragtning ved støttens beregning, når det anmeldte areal er større end GIS-arealet, gør Kommissionen gældende, at denne forpligtelse er fastsat i Domstolens praksis vedrørende enhver form for kontrol, og at de belgiske myndigheder under alle omstændigheder kunne have foretaget en kontrol på stedet med henblik på denne nedsættelse. Endvidere udgør artikel 31, stk. 2, i forordning nr. 2419/2001, hvori en sådan nedsættelse i forbindelse med den administrative kontrol er fastsat, kun en forklaring af artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92, der fandt anvendelse på daværende tidspunkt.

69 Ifølge Kommissionen er det, der er blevet anført vedrørende retssikkerhed, aldeles grundløst, eftersom de belgiske myndigheder frit kunne foretage en kontrol på stedet, således som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 56. Endvidere finder princippet om forbud mod forskelsbehandling, som Kongeriget Belgien gør gældende, ikke anvendelse i situationer, hvor medlemsstaterne i medfør af fællesskabslovgivningen kan vælge mellem flere tekniske muligheder. Eftersom Kongeriget Belgien havde valgt en identifikationsmetode, som vitterlig var mere nøjagtig end de metoder, der var valgt af andre medlemsstater, var det forpligtet til at anvende de oplysninger, der hidrørte fra dette redskab, til at foretage kontrol i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 3887/92.

b) Domstolens bemærkninger

70 Det skal indledningsvis konstateres, således som Retten har bemærket i den appellerede doms præmis 52, at selv om fællesskabsordningen vedrørende tildeling af støtte og præmier ikke udtrykkeligt forpligter medlemsstaterne til at indføre overvågnings- og kontrolforanstaltninger, som de af Kommissionen anførte, ved afslutning af EUGFL-regnskaber, forholder det sig ikke desto mindre således, at denne forpligtelse alt efter omstændighederne kan fremgå forudsætningsvis af den omstændighed, at det efter den pågældende ordning påhviler medlemsstaterne at indføre et effektivt kontrol- og overvågningssystem (jf. i denne retning dommen af 12.6.1990 i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 16, og af 14.4.2005 i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 35).

71 Følgelig opstår spørgsmålet om, hvorvidt de forpligtelser, hvortil Retten henviste i den appellerede dom, følger forudsætningsvis af medlemsstaternes pligt til at indføre et effektivt kontrol- og overvågningssystem, og såfremt dette er tilfældet, om sådanne forpligtelser udgør en tilsidesættelse af fællesskabsretlige bestemmelser.

i) Om de omtvistede forudsætningsvise forpligtelsers rækkevidde og eksistens

72 Det fremhæves i denne forbindelse for det første, at den administrative kontrol og kontrol på stedet af fællesskabslovgiver er fastlagt som to kontrolmuligheder, der ganske vist adskiller sig fra hinanden, men også skal supplere hinanden (jf. dommen af 3.10.1996 i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 43, og i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 39). For det andet skal den administrative kontrol, som ligger forud for kontrol på stedet, foretages på en sådan måde, at de nationale

myndigheder kan drage de mulige konklusioner med hensyn til, hvorvidt det er sikkert eller tvivlsomt, om betingelserne for tildeling af støtte og præmier er opfyldt (jf. dommen af 3.10.1996 i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 17, og i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 40).

73 I mangel af kontrol på stedet eller nogen anden supplerende kontrol ville hverken de anmeldte arealer eller dem, der hidrører fra GIS, kunne bekræftes som nøjagtige, således som det er blevet konstateret i denne doms præmis 52. Således kunne den mellem disse to oplysningskilder indbyrdes modstrid udgøre en afvigelse, der tyder på en risiko for tab for EUGFL.

74 Når der foreligger sådanne afvigelser, bør de nationale myndigheder således drage enhver mulig konklusion vedrørende sikkerhed eller tvivl med hensyn til iagttagelsen af betingelserne for tildeling af støtte.

75 Det følger heraf, at sådanne afvigelser medfører, at den omhandlede medlemsstat skal vedtage kontrolforanstaltninger vedrørende enten kontrol på stedet eller en anden supplerende kontrol, og at det i den henseende er utilstrækkeligt til at fjerne tvivlen om unøjagtigheden af de anmeldte arealer, hvis sådanne afvigelser blot tages i betragtning ved en risikoanalyse.

76 Følgelig bør Kongeriget Belgiens argumentation, hvorefter det bestrides, at der i denne sag foreligger forudsætningsvise forpligtelser til at foretage kontrol på stedet eller andre administrative kontroller, forkastes som utilstrækkeligt begrundet.

77 Det skal ligeledes konstateres, at Retten i den appellerede doms præmis 71 med rette kunne konkludere, at de af GIS afdækkede afvigelser var blevet taget i betragtning i utilstrækkeligt omfang, selv om disse afvigelser var blevet taget i betragtning ved risikoanalysen.

78 For så vidt angår den forpligtelse til at foretage en nedsættelse, der er anført i den appellerede doms præmis 51, lagde Retten ganske vist i nævnte doms næstfølgende præmis til grund, at denne forpligtelse fulgte — eventuelt forudsætningsvist — af medlemsstaternes pligt til at indføre et effektivt kontrol- og overvågningssystem, men den anførte ikke udtrykkeligt denne forpligtelses rækkevidde. Således kan de mangler ved den sekundære kontrol, der følger af den manglende kontrol på stedet og/eller nedsættelse af de anmeldte arealer, der var omtvistet for Retten, kun forstås i lyset af den sammenfattende rapport, hvori disse klagepunkter første gang blev anført og beskrevet.

79 Som det er anført i denne doms præmis 19 og 20, har Kommissionen i det væsentlige i nævnte rapports punkt B.7.1.1 bebrejdet denne medlemsstat, at den ikke med den fornødne ihærdighed har forfulgt de afvigelser, der blev afdækket efter den administrative kontrol, og i punkt B.7.1.3, at den ikke har nedsat størrelsen på de anmeldte arealer og/eller ikke har foretaget kontrol på stedet, når den administrative kontrol havde afsløret afvigelser. Kommissionen anførte ganske vist, at forskellen mellem de anmeldte arealer og GIS-arelaerne, der blev konstateret i forbindelse med den administrative kontrol, kunne udgøre den retlige begrundelse for en nedsættelse af støttebeløbet, men den tog imidlertid ikke stilling til de konkrete fremgangsmåder, der kunne føre til en sådan nedsættelse.

80 Det følger heraf, at Kommissionen ikke krævede, at Kongeriget Belgien alene på grundlag af GIS-oplysningerne skulle foretage en nedsættelse af størrelsen på de støttede arealer, således som denne medlemsstat gør gældende.

81 Det er endvidere med urette, når denne medlemsstat gør gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 51-52 skulle have krævet, at medlemsstaten alene på grundlag af GIS-oplysningerne skulle nedsætte størrelsen på de anmeldte arealer. Et sådant krav er ikke anført i dommen.

82 Følgelig må de klagepunkter, hvorefter der hævdes at foreligge en forpligtelse til på grundlag af GIS-arelaerne at foretage en nedsættelse af størrelsen på de anmeldte arealer, forkastes som utilstrækkeligt begrundede.

ii) Om de forudsætningsvise forpligtelsers uforenelighed med visse krav i henhold til fællesskabsretten

83 Indledningsvis bemærkes, at såfremt det antages, at enhver nedsættelse af støtte i henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92, der fandt anvendelse på daværende tidspunkt, kun kunne finde sted på grundlag af de lovligt fastslåede arealer, hvilket i dette tilfælde var sket ved en kontrol på stedet, skal det konstateres, at det under alle omstændigheder var Kongeriget Belgien tilladt at foretage en sådan kontrol med henblik på at nedsætte størrelsen på det støttede areal.

84 Det kan følgelig ikke med rette gøres gældende, at Retten har tilsidesat artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92 og den retspraksis, der fremgår af dommen i sagen Agrargenossenschaft Pretzsch, idet den lagde til grund, at de belgiske myndigheder var forpligtede til at reagere på en passende måde i forhold til de afvigelser, som deres GIS havde afsløret ved den administrative kontrol.

85 Under alle omstændigheder bemærkes, at i henhold til syvende og niende betragtning til forordning nr. 3887/92 er formålet med nævnte forordning henholdsvis, at det effektivt kontrolleres, at bestemmelserne om EF-støtte overholdes, samt at der fastsættes bestemmelser, som effektivt skal sikre, at uregelmæssigheder og svig forebygges og forfølges (jf. i denne retning dommen i sagen Agrargenossenschaft Pretzsch, præmis 33).

86 Foreligger der således afvigelser vedrørende nøjagtigheden af de anmeldte arealer, er en forpligtelse til at foretage kontrol på stedet og/eller nedsættelse af størrelsen på anmeldte arealer langt fra at være i strid med de anvendelige regler, men tjener faktisk til at opfylde de i ovennævnte præmis anførte formål hermed.

87 Det skal derefter konstateres, at de forudsætningsvise forpligtelser, som Retten har lagt til grund, på ingen måde udgør en tilsidesættelse af bestemmelserne i artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 3887/92, hvorefter en kontrol på stedet mindst skal dække et betydningsbærende udsnit af støtteansøgningerne, der mindst omfatter 5% af dem.

88 For det første er det i denne bestemmelse fastsat, at medlemsstaten skal foretage kontrol af mindst 5% af støtteansøgningerne, hvilket ikke udelukker, at der kan foretages kontrol af en større andel, og for det andet udgør de ansøgninger, der er berørt af afvigelserne, således som Retten har anført i den appellerede doms præmis 56, kun 2,1%-4% af sagerne om ansøgning af støtte.

89 For så vidt angår den hævdede tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet skal det fremhæves, at såfremt der ved den administrative kontrol forelå en afvigelse, der udviste en eventuel overvurdering af det anmeldte areal, kunne støttebeløbet have været ændret på grundlag af det ved en kontrol på stedet faktisk fastslåede areal.

90 Følgelig kan Kongeriget Belgien ikke til landbrugernes fordel med rette gøre gældende, at retssikkerhedsprincippet er til hinder for en nedsættelse af størrelsen på det støttede areal i forbindelse med den administrative kontrol.

91 For så vidt angår den hævdede tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet bemærkes for det første, at hver enkelt sag i princippet skal behandles for sig, således at det kan konstateres, om den pågældende medlemsstat i forbindelse med gennemførelsen af de transaktioner, som finansieres af EUGFL, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, og i bekræftende fald i hvilket omfang (dom af 18.5.2000, sag C-242/97, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3421, præmis 129, og af 20.9.2001, sag C-263/98, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 6063, præmis 132).

92 Dette betyder ikke, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet. Den kan dog kun gøre det i det omfang, hvori de sager, der henvises til, i det mindste er sammenlignelige, under hensyn til samtlige de forhold, som kendetegner dem, herunder navnlig til den periode, hvor udgifterne blev afholdt, de pågældende sektorer og arten af de uregelmæssigheder, som er gjort gældende (jf. dommen af 18.5.2000 i sagen Belgien mod Kommissionen, præmis 130, og af 20.9.2001 i sagen Belgien mod Kommissionen, præmis 133).

93 Endvidere fremgår det af fast retspraksis, at der kun er tale om en ulovlig forskelsbehandling i de tilfælde, hvor ensartede situationer behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet (jf. i denne retning dom af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorniú mod Rådet, Sml. I, s. 1853, præmis 26, og af 13.9.2001, sag C-375/99, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5983, præmis 28).

94 Eftersom Kongeriget Belgien takket være et system, som det frivilligt havde indført, rådede over relevante oplysninger, som de andre medlemsstater i mangel af anvendelse af et sådant system, der på tidspunktet for de faktiske omstændigheder ikke var obligatorisk, ikke rådede over, var Kongeriget Belgiens situation ikke sammenlignelig med den situation, som de andre medlemsstater befandt sig i (jf. i denne retning dommen af 20.9.2000 i sagen Belgien mod Kommissionen, præmis 135-136, og af 13.9.2001 i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 29).

95 Heraf følger, at ligebehandlingsprincippet ikke er blevet tilsidesat, eftersom situationerne ikke er sammenlignelige.

96 Følgelig foretog Retten ikke urigtig retsanvendelse, da den i den appellerede doms præmis 49 fastslog, at Kommissionen ikke kunne se bort fra de omhandlede afvigelser alene af den grund, at det system, hvorved afvigelserne var blevet afsløret, ikke var obligatorisk eller ikke havde dette formål for øje.

97 Henset til det ovenstående kan det andet anbringendes andet led ikke lægges til grund.

3. Om det tredje led vedrørende anvendelse af en tolerance i forbindelse med den administrative kontrol

a) Parternes argumenter

98 Med dette led gør Kongeriget Belgien gældende, at Retten tilsidesatte bestemmelserne i artikel 8 i forordning nr. 3508/92 og artikel 6 og 9 i forordning nr. 3887/92, idet den med urette lagde til grund, at det belgiske kontrolsystem ikke var effektivt på grund af den manglende opfølgning af oplysninger fra GIS. Retten gav kun en enkelt, retligt urigtig, begrundelse for, at den forkastede den belgiske regerings argument, nemlig at der ikke kunne anvendes nogen tolerance i forbindelse med den administrative kontrol.

99 Kommissionen gør gældende, at den tolerance, som de belgiske myndigheder påberåber sig, kun vedrører fysisk kontrol og den usikkerhed, der er forbundet med sådan en kontrol. Dette kan ikke berettige en tolerance i forbindelse med administrativ kontrol, eftersom referencearealerne skal fastsættes forudgående ved enhver ansøgning og enhver kontrol, herunder administrativ kontrol.

100 Kommissionen har erkendt, at en tolerance er tilladt ved den oprindelige etablering af referencearealer i henhold til artikel 4 i forordning nr. 3508/92, men når systemet først er indført, må en sådan tolerance ikke anvendes gentagne gange og vedvarende, således som de belgiske myndigheder har praktiseret det.

b) Domstolens bemærkninger

101 Det bemærkes, at Retten ganske vist i den appellerede doms præmis 60 lagde til grund, at tolerance ikke var tilladt i forbindelse med den administrative kontrol. Imidlertid konstaterede den i den appellerede doms præmis 61, at de belgiske myndigheders kontrol ikke kunne forhindre, at der uden yderligere undersøgelse udbetales støtte i visse sager, hvor afvigelsen er på over 5%, og i alle sager, hvor afvigelsen er på under 5%.

102 Uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt der kan anvendes en tolerance på 5% i forbindelse med den administrative kontrol, konstaterede Retten således under alle omstændigheder mangler ved den gennemførte kontrol vedrørende ansøgningssager, der udviste en afvigelse på mere end 5% mellem det anmeldte areal og arealet fra GIS.

103 Følgelig er det andet anbringendes tredje led virkningsløst.

4. Om det fjerde led vedrørende den forsinkede indlæsning af oplysninger i GIS

a) Parternes argumenter

104 Med dette led tilsigter Kongeriget Belgien at godtgøre, at Retten tilsidesatte artikel 8 i forordning nr. 3508/92 og artikel 6 og 9 i forordning 3887/92, idet den med urette lagde til grund, at det af de belgiske myndigheder indførte kontrolsystem ikke var effektivt som følge af en forsinket indlæsning af grafiske oplysninger i GIS.

105 Denne medlemsstat kritiserer ligeledes, at Retten ikke iagttog begrundelsespligten i den argumentation, der er anført i den appellerede doms præmis 65-70. Bl.a. begrundede Retten ikke, på hvilken måde en grafisk dataregistrering og en risikoanalyse, der blev udført efter den 31. august, kunne udgøre en forsinkelse, da der i bestemmelserne ikke findes nogen henvisning til denne dato. Retten undlod på samme måde at gengive den belgiske regerings argumentation, hvorefter den kontrol på stedet, der gennemførtes efter den 31. august, havde været lige så effektiv som den, der blev gennemført inden denne dato, for så vidt som, vedrørende visse afgrøder, de afhøstede arealer ikke atter blev pløjet i september og oktober, mens høsten for så vidt angår andre afgrøder først finder sted i slutningen af oktober eller begyndelsen af november.

106 Det er Kommissionens opfattelse, at det for Retten omtvistede klagepunkt ikke blot vedrørte forsinkelsen af kontrol på stedet, således som Kongeriget Belgien synes at mene, men at de grafiske oplysninger indførtes for sent i GIS. Denne forsinkede

indlæsning af oplysninger i GIS medførte, at det ikke var muligt at foretage den administrative kontrol, hvilket forhindrede eller forsinkede senere kontrol på stedet. De belgiske myndigheder har i øvrigt medgivet, at den forsinkede indførelse af grafiske oplysninger i GIS har haft en virkning på udvælgelsen af støtteansøgninger inden for rammerne af risikoanalysen.

b) Domstolens bemærkninger

107 Det fremhæves indledningsvis, således som Kommissionen har bemærket, at Retten i den appellerede doms præmis 65-70 ikke blot foretog en bedømmelse af effektiviteten af den kontrol på stedet, der blev foretaget efter den 31. august, men også af den forsinkelse med indlæsning af arealoplysninger i GIS, der efterfølgende havde den virkning, at det ikke var muligt at foretage den administrative kontrol i tide, hvilket forhindrede kontrollen på stedet.

108 De argumenter, som den belgiske regering har fremført vedrørende utilstrækkelig begrundelse, er ikke tilstrækkeligt begrundet. I den appellerede doms præmis 70 har Retten forklaret grundene til, at den lagde til grund, at en forsinket indlæsning kunne give anledning til tvivl om pålideligheden af den efterfølgende kontrol. Den fastslog ligeledes, at denne konklusion ikke kunne ændres af den omstændighed, at det ikke fremgik af nogen regler om EUGFL, at de grafiske data skulle indlæses hvert år inden den 31. august.

109 Angående spørgsmålet om, hvorvidt Rettens konklusioner er tilstrækkeligt begrundet, har Domstolen allerede fastslået, at i henhold til formålet med og opbygningen af forordning nr. 3887/92 må forordningens artikel 6, stk. 3, andet afsnit, fortolkes således, at såvel den oprindelige kontrol som den efterfølgende skal foretages, når

der stadig består spor af markafgrøder eller jordudtagning på de arealer, for hvilke der blev foretaget betalinger og under alle omstændigheder i det igangværende år (jf. dom af 7.10.2004, sag C-153/01, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 9009, præmis 152).

110 Domstolen understregede dernæst, at kontrollen med arealer, der anvendes til markafgrøder, af effektivitetshensyn skal kontrolleres inden høsten, og arealer, der anvendes til jordudtagning, inden nævnte forpligtelse ophører, dvs. inden de 31. august i det pågældende år. Under alle omstændigheder: Jo længere kontrollen er forsinket, desto mere sandsynligt er det, at Kommissionen med føje kan fastslå, at nævnte kontrol ikke opfylder den nødvendige garanti for, at ansøgningerne er retmæssige, og at tabsrisikoen for EUGFL er betydelig (dommen af 7.10.2004 i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 153).

111 Det fremgår således klart af retspraksis, at det tidspunkt, der har betydning ved bedømmelsen af, om den kontrol, som en medlemsstat har foretaget vedrørende afgrøder, er forsinket, er høsttidspunktet. Således som Kongeriget Belgien selv har erkendt i bl.a. appelskriftets punkt 104, bemærkes i den henseende, at høsten af visse afgrøder finder sted forud for datoen den 31. august.

112 Indlæsningen af arealoplysninger i GIS udgjorde den nødvendige forudsætning for udvælgelsen, bl.a. på grundlag af risikoanalysen, af de sager om støtteansøgninger, der skulle være genstand for en kontrol på stedet.

113 Det følger heraf, at Kommissionen, som anført i den appellerede doms præmis 65, kunne anvende denne dato til at foretage en bedømmelse af, hvilken procentdel af oplysningerne der var indlæst i GIS på denne dato, og dermed vurdere pålideligheden af det kontrolsystem, som var indført af denne medlemsstat.

114 Det var følgelig med rette, når Retten lagde til grund, at en indlæsning af oplysninger i GIS, der fandt sted efter den 31. august, kunne indebære en vis forsinkelse. På samme måde var det med rette, at Kommissionen under visse omstændigheder, som det er blevet konstateret i den appellerede doms præmis 67, kunne antage, at denne indlæsning ikke havde gjort det muligt i tide at foretage administrativ kontrol, hvilket således hindrede kontrol på stedet, og at — således som det blev lagt til grund i nævnte doms præmis 69 — et vist antal sager af denne årsag ikke havde været omfattet af sidstnævnte kontrol.

115 Det andet anbringendes fjerde led kan således ikke godtages.

116 Da det andet anbringendes tre første led ligeledes er blevet tilsidesat, bør dette anbringende forkastes.

C — *Om det tredje anbringende vedrørende tilsidesættelse af begrundelsespligten*

1. Parternes argumenter

117 Kongeriget Belgien gør gældende, at den i den appellerede doms præmis 29-71 anførte begrundelse er åbenbart utilstrækkelig og/eller selvmodsigende.

118 For det første godtog Retten i den appellerede doms præmis 33 uden nogen form for gennemgang Kommissionens udsagn om, at den i retningslinjerne opstillede betingelse, hvorefter anvendelse af en fast finansiel korrektion forudsætter, at der

foreligger en væsentlig forsømmelse i anvendelsen af udtrykkelige fællesskabsbestemmelser, skal ses i lyset af den betingelse, der fremgår af det foregående stykke i disse retningslinjer, nemlig at faste korrektioner bør overvejes, når Kommissionen konstaterer, at en i en forordning udtrykkeligt krævet kontrolforanstaltning eller en kontrolforanstaltning, der forudsættes nødvendig for iagttagelsen af en udtrykkelig bestemmelse, ikke er blevet gennemført på passende måde. Et sådant udsagn er imidlertid i strid med selve retningslinjernes ordlyd, hvor denne betingelse om væsentlig forsømmelse i anvendelsen af udtrykkelige fællesskabsbestemmelser hænger sammen med kontrolprocedurens karakter, og om den kan forbedres eller ej.

119 For det andet tog Retten ikke stilling til den belgiske regerings argument, hvorefter de forpligtelser, Kommissionen opstillede i den sammenfattende rapport, dvs. i tilfælde af afvigelser at foretage enten en kontrol på stedet eller en nedsættelse af størrelsen af det støttede areal, var i strid med de gældende bestemmelser og den retspraksis, der fremgår af Domstolens dom i Agrargenossenschaft Pretzsch-sagen.

120 For det tredje har Retten i den appellerede doms præmis 52 lagt til grund, at Kommissionen med rette havde fastsat kontrolmetoderne i den sammenfattende rapport. I den foregående præmis i den appellerede dom havde Retten uden begrundelse anført, at Kommissionen havde pålagt nævnte myndigheder enten at foretage en kontrol på stedet eller en nedsættelse af størrelsen på det støttede areal eller anden administrativ kontrol, selv om nævnte rapport ikke indeholdt nogen henvisning til nogen anden administrativ kontrol.

121 For det fjerde er de af Retten i den appellerede doms præmis 60, henholdsvis 70, anførte udsagn indbyrdes modstridende. Ifølge Kongeriget Belgien er risikoanalysen nemlig enten helt uden effektiv virkning på grund af anvendelsen af en tolerance, eller også er den effektiv, men kun for så vidt angår de støtteansøgninger, for hvilke indlæsningen fandt sted før den 31. august.

122 Ifølge Kommissionen iagttog Retten begrundelsespligten, idet den bl.a. i den appellerede doms præmis 52 og 57 bemærkede, at det påhviler medlemsstaterne at indføre et effektivt kontrol- og overvågningssystem, og at de belgiske myndigheder var forpligtede til at reagere på afvigelser, som GIS havde afsløret.

123 Endvidere er det Kommissionens opfattelse, at der ikke foreligger nogen indbyrdes modstrid mellem den appellerede doms præmis 60 og 70, idet Retten i de to præmisser i nævnte dom har foretaget en gennemgang af to klart forskellige former for uregelmæssigheder.

2. Domstolens bemærkninger

124 Vedrørende den hævdede indbyrdes modsigelse og/eller den utilstrækkelige begrundelse i den appellerede doms præmis 33 bemærkes i denne forbindelse indledningsvis, at det forhold, at en fremgangsmåde kan forbedres, ikke i sig selv gør det berettiget, at der foretages finansiel korrektion. Der skal foreligge en væsentlig forsømmelse i anvendelsen af udtrykkelige fællesskabsbestemmelser, og en sådan forsømmelse skal udsætte EUGFL for en faktisk risiko for tab eller fejl (jf. dommen i sagen Nederlandene mod Kommissionen, præmis 34, og dom af 7.7.2005, sag C-5/03, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5925, præmis 51).

125 Ifølge Kongeriget Belgien gav Retten ingen forklaring på, hvorfor den ovennævnte regel, der genfindes i Kommissionens retningslinjer, skulle ses i lyset af den regel, der er indeholdt i nævnte retningslinjer, hvorefter faste korrektioner bør overvejes, når Kommissionen konstaterer, at en i en forordning udtrykkeligt krævet kontrolforanstaltning eller en kontrolforanstaltning, der forudsættes nødvendig for iagttagelsen af en udtrykkelig bestemmelse, ikke er blevet gennemført.

126 Det bemærkes i denne henseende, at Retten har begrundet en samlet læsning af disse bestemmelser i retningslinjerne, idet den bl.a. har støttet sig på reglerne om bevisbyrden i tvister vedrørende afslutning af EUGFL-regnskaber. En sådan begrundelse er tilstrækkelig. Trods den rækkevidde, som den i denne doms præmis 124 anførte bestemmelse *prima facie* har, kan en fast korrektion anvendes, selv når forsømmelserne er konstateret ved anvendelsen af forudsætningsvise bestemmelser, når det forudsættes, at iagttagelsen af disse forudsætningsvise bestemmelser er nødvendig for iagttagelsen af en udtrykkelig bestemmelse (jf. vedrørende en fast korrektion i forbindelse med tilsidesættelse af forudsætningsvise forpligtelser, dommen af 9.1.2003 i sagen Grækenland mod Kommissionen, præmis 28 og 37).

127 For så vidt angår de omhandlede forudsætningsvise forpligtelsers hævdede manglende forenelighed med fællesskabsretspraksis fremgår det, henset til det i denne doms præmis 84 anførte, at der ikke forelå noget grundlag for, at Retten skulle have foretaget en gennemgang af den hævdede indbyrdes selvmodsigelse.

128 Vedrørende den appellerede doms præmis 51 skal det bemærkes, at denne består i en gengivelse af påstande fremsat af Kongeriget Belgien, der gjorde gældende, at Kommissionen i tilfælde af afvigelser havde pålagt det enten at foretage kontrol på stedet eller nedsætte størrelsen af det støttede areal eller foretage anden administrativ kontrol.

129 For så vidt angår »anden administrativ kontrol« skal det konstateres, at Kommissionen i punkt B.7.1 i den sammenfattende rapport allerede bebrejdede denne medlemsstat, at der manglede supplerende undersøgelser, dvs. i dette tilfælde, at der manglede anden kontrol, herunder administrativ kontrol, vedrørende ansøgninger om støtte, for hvilke forskellen mellem arealerne oversteg 5%. Det følger heraf, at Retten ikke er gået videre end de klagepunkter, der var angivet i den omtvistede beslutning, og således ikke var nødsaget til at give en særlig begrundelse i denne henseende.

130 Endelig skal det for så vidt angår den appellerede doms præmis 60 og 70 konstateres, at de to forskellige konstateringer, som Retten foretog, ikke på nogen måde er indbyrdes modstridende.

131 På baggrund af det ovenstående må det tredje anbringende forkastes som ubegrundet.

D — *Om det fjerde anbringende vedrørende en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet*

1. Parternes argumenter

132 Med dette anbringende gør Kongeriget Belgien gældende, at Retten foretog en urigtig anvendelse af proportionalitetsprincippet, idet den lagde til grund, at det var berettiget, at Kommissionen pålagde denne medlemsstat en finansiel korrektion på 9 322 809 EUR. I henhold til den ekstrapoleringsmetode, som denne medlemsstat fremlagde for Retten, udgjorde det tab, som EUGFL reelt havde lidt som følge af de hævdede uregelmæssigheder, et beløb på 1 079 814 EUR eller højst 1 491 085 EUR.

133 Den belgiske regering gør endvidere gældende, at dens bedømmelse af det tab, som EUGFL reelt havde lidt, med urette blev forkastet af Retten udelukkende med den begrundelse, at bedømmelsen ikke tog tilbagesøgning af uberettigede udbetalinger og de sager, der havde været genstand for en forsinket indlæsning, i betragtning. Selv i mangel af disse to elementer har denne medlemsstat anført, at dens ekstrapoleringer under alle omstændigheder gør det muligt at godtgøre, at den af Kommissionen foretagne faste finansielle korrektion var uforholdsmæssig.

134 Kommissionen fastholder, at de belgiske myndigheder i forbindelse med deres oprindelige ekstrapolering burde have taget tilbagesøgning af uberettigede udbetalinger i betragtning, hvilket de ikke gjorde. De forsøger faktisk at fremlægge en ny ekstrapolering, idet de under appellen fremfører, at det maksimale tab, som EUGFL kan have lidt, nu udgør et beløb på 3 500 000 EUR.

2. Domstolens bemærkninger

135 Det følger af fast retspraksis, at mens det påhviler Kommissionen at bevise, at der foreligger en tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelser, påhviler det i givet fald medlemsstaten, når denne tilsidesættelse er fastslået, at godtgøre, at Kommissionen har begået en fejl med hensyn til de økonomiske virkninger af tilsidesættelsen (dommen af 7.7.2005 i sagen Grækenland mod Kommissionen, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

136 For så vidt angår den anvendte korrektionstype skal det påpeges, at det i lyset af retningslinjerne er muligt for Kommissionen at anvende en fast korrektion, når det ikke er muligt præcist at fastslå det af Fællesskabet lidte tab (jf. dom af 18.9.2003, sag C-346/00, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 9293, præmis 53).

137 I denne sag var det netop tilfældet, og for så vidt angår den af Kommissionen anvendte korrektionssats på 2% skal der lægges vægt på, at dette er den lavest mulige sats (jf. i denne retning dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, præmis 56).

138 Såfremt Kommissionen i denne henseende ikke afslår at afholde samtlige de af tilsidesættelsen berørte udgifter, men i stedet forsøger at indføre regler, der har til formål

at indføre en differentieret behandling af tilfælde af uregelmæssigheder, afhængigt af i hvilken grad kontrolforanstaltningerne er mangelfulde og af størrelsen af den risiko, som EUGFL pådrager sig, påhviler det medlemsstaten at godtgøre, at disse kriterier er vilkårlige og urimelige (jf. i denne retning dom af 1.10.1998, sag C-242/96, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5863, præmis 75, af 22.4.1999, sag C-28/94, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 1973, præmis 56, og af 21.3.2002, sag C-130/99, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3005, præmis 44).

139 For så vidt angår den faste korrektion på 2%, der blev foretaget i den omtvistede beslutning, har Kongeriget Belgien fremlagt en ekstrapolering, der har til formål at godtgøre, at det maksimale tab, som EUGFL har lidt, er mindre end det beløb, der er en følge af den af Kommissionen foretagne faste korrektion.

140 Det skal konstateres, at i tilfælde af mangelfuld kontrol skal bl.a. tilbagesøgning af uretmæssige arealstøtteudbetalinger til landbrugerne tages i betragtning ved vurderingen af det tab, som EUGFL kan have lidt som følge af den mangelfulde kontrol.

141 Det var således med rette, at Retten lagde til grund, at Kongeriget Belgien ikke havde godtgjort, at det maksimale tab, som EUGFL havde lidt, ikke kunne være større end et beløb på 1 491 085 EUR. I modsætning til, hvad Kongeriget Belgien har gjort gældende, kunne den påberåbte ekstrapolering, hvis tilbagesøgning af uberettigede udbetalinger ikke var taget i betragtning, i denne henseende ikke have nogen bevisværdi i forhold til at godtgøre, at den omhandlede finansielle korrektion var uforholdsmæssig.

142 Ved i forbindelse med appellen bl.a. at gøre en anden ekstrapolering gældende vedrørende det maksimale tab, som EUGFL er blevet udsat for på grund af disse myndigheders manglende kontrolforanstaltninger, har Kongeriget Belgien bekræftet bevisværdien af de første ekstrapoleringer, som blev forkastet af Retten.

143 Det følger i denne henseende heraf, at Retten ikke foretog en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

144 Kongeriget Belgien har i punkt 122 i appelskriftet ganske vist henvist til præmis 93 i den appellerede dom, i hvilken Retten har lagt til grund, at eftersom den faste korrektion er blevet fastsat til den i retningslinjerne fastsatte lavest mulige sats, dvs. 2%, og at disse retningslinjer ikke er blevet anfægtet, kan denne korrektion ikke udgøre en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Denne medlemsstat har imidlertid ikke i denne henseende forsøgt at fremlægge nogen konkret argumentation med henblik på at bestride Rettens konstatering heraf.

145 Ifølge fast retspraksis fremgår det af artikel 225 EF, af artikel 58, stk. 1, i Domstolens statut og af artikel 112, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement, at et appelskrift præcist skal angive, hvilke elementer der anfægtes i den dom, som påstås ophævet, samt de retlige argumenter, der særligt støtter denne påstand (jf. dom af 12.9.2006, sag C-131/03 P, Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 7795, præmis 49, og af 11.9.2007, sag C-227/04 P, Lindorfer mod Rådet, Sml. I, s. 6767, præmis 45).

146 Henset til det anførte må det fjerde anbringende forkastes.

E — *Om det femte anbringende vedrørende urigtig retsanvendelse med hensyn til mangel på fuld prøvelsesret af finansielle korrektioner*

1. Parternes argumenter

147 Det er Kongeriget Belgiens opfattelse, at Retten foretog urigtig retsanvendelse, idet den afviste dets påstand om, at den på grundlag af sin fulde prøvelsesret skulle nedsætte størrelsen af den af Kommissionen fastsatte finansielle korrektion.

148 Denne medlemsstat gør herved gældende, at artikel 229 EF, hvori det er fastsat, at forordninger udstedt af Europa-Parlamentet og Rådet i fællesskab eller af Rådet, kan tillægge Domstolen fuld prøvelsesret vedrørende de i disse forordninger omhandlede sanktioner, ikke finder anvendelse. De omhandlede finansielle sanktioner er nemlig ikke fastsat i en forordning, men i Kommissionens retningslinjer.

149 Med støtte i dom af 2. oktober 2001, EIB mod Hautem (sag C-449/99 P, Sml. I, s. 6733), er det imidlertid den belgiske regerings opfattelse, at der *ex nihilo* kan tillægges Fællesskabets retsinstanser fuld prøvelsesret.

150 Kommissionen henviser til princippet, hvorefter EUGFL udelukkende kan finansiere udgifter, som afholdes i overensstemmelse med fællesskabsreglerne. Den har således en forpligtelse til at afvise finansiering af enhver uregelmæssig udgift, og hvis det ikke er muligt at afgøre det præcise udgiftsbeløb, der er påvirket af en uregelmæssighed, kan den gå så vidt som til at afvise finansiering af de samlede udgifter.

151 I dette sidstnævnte tilfælde og på grundlag af forholdsmæssighedshensyn gør ordningen med faste korrektioner det muligt at sondre mellem de forskellige situationer, hvor der foreligger uregelmæssighed, gennem anvendelse af faste finansielle korrektioner i forhold til den risiko for tab, som medlemsstatens manglende iagttagelse af fællesskabsbestemmelser har udsat budgettet for. Dette udelukker således, at ordningen betragtes som en ordning for sanktioner ved uretmæssige udbetalinger.

152 For så vidt angår dommen i sagen EIB mod Hautem er det Kommissionens opfattelse, at Domstolen i den sag kun tillagde sig selv fuld prøvelsesret på grund af den omhandlede tvists særlige karakter, vedrørende hvilken den domstol, der har kompetence i forhold til et kontraktforhold, sædvanligvis har fuld prøvelsesret. Afslutningen af EUGFL-regnskaber omfatter dog ikke sanktioner, og den tvist, der har forbindelse hertil, udviser ikke sådanne særlige kendetegn, som kunne begrunde en sådan prøvelsesret.

2. Domstolens bemærkninger

153 Det skal konstateres, at der vedrørende EUGFL, som Retten med rette har bemærket, ikke findes nogen bestemmelse, der tillægger fællesskabsretsinstanserne fuld prøvelsesret i henhold til artikel 229 EF.

154 Vedrørende argumentet om den påståede tvangsmæssige karakter af de af Kommissionen i overensstemmelse med de retningslinjer, som den har fastsat på området, fastsatte finansielle korrektioner skal det bemærkes, at en sådan finansiel korrektion tilsigter at forhindre, at EUGFL skal afholde beløb, som ikke har tjent til finansiering af et mål, der er forfulgt i henhold til de pågældende fællesskabsbestemmelser, og den udgør således ikke en sanktion (jf. dom af 11.1.2001, sag C-247/98, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 13 og 14, og af 9.9.2004, sag C-332/01, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 7699, præmis 63).

155 Herefter kan den belgiske regerings argumentation, hvorefter der skal tillægges Fællesskabets retsinstanser fuld prøvelsesret vedrørende af Kommissionen fastsatte finansielle korrektioner inden for rammerne af afslutning af EUGFL-regnskaber, ikke støttes på disse korrektioners hævdede karakter af sanktioner.

156 Derfor bør det femte anbringende forkastes som utilstrækkeligt begrundet.

157 På baggrund af ovenstående bør appellen forkastes.

VI — Sagens omkostninger

158 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3, første afsnit, der i medfør af samme reglements artikel 118 finder tilsvarende anvendelse i appelsager, kan Domstolen fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger. I den foreliggende sag bør hver part bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) Appellen forkastes.

2) Kongeriget Belgien og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer hver deres egne omkostninger.

Underskrifter