FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PAOLO MENGOZZI

fremsat den 10. januar 2008 [1]

1. Kongeriget Belgien (herefter »appellanten«) har i den foreliggende appelsag nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt den 25. juli 2006 (herefter »den appellerede dom«) [2] af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (herefter »Retten«), hvorved Retten forkastede Belgiens påstand om, principalt, annullation af Kommissionens beslutning 2004/136/EF af 4. februar 2004 [3], for så vidt som den i relation til appellanten fastsætter en fast reduktion på 2% af de udgifter, der er angivet med henblik på finansiering af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, for regnskabsårene 2000-2002, eller, subsidiært, nedsættelse af de udgifter, der ikke vil kunne finansieres.

I — Retlig baggrund

2. Ifølge Fællesskabets bestemmelser om finansiering af den fælles landbrugspolitik [4] finansierer EUGFL, Garantisektionen, navnlig interventioner til regulering af landbrugsmarkederne, som foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget [5]. Hvis Kommissionen konstaterer, at udgifter ikke er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne, træffer den beslutning om, hvilke udgifter der skal udelukkes fra fællesskabsfinansiering [6]. Medlemsstaterne skal ifølge de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser træffe de fornødne foranstaltninger for at sikre sig, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde, forhindre og forfølge uretmæssigheder og geninddrive beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser [7].

1 — Originalsprog: italiensk.

2 — Sag T-221/04, Belgien mod Kommissionen.

3 — Beslutning 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).

4 — De bestemmelser, der er relevante for den foreliggende sag, findes i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21.4.1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) og for så vidt angår udgifter afholdt efter den 1. januar 2000 i Rådets forordning (EF) nr. 1258/1999 af 17.5.1999 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT L 160, s. 103). Disse to forordninger er blevet ophævet, og det er med virkning fra den 1. januar 2007 Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21.6.2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT L 209, s. 1), der finder anvendelse.

5 — Jf. artikel 1, stk. 2, litra b), og artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 729/70 samt artikel 1, stk. 2, litra b), og artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1258/1999.

6 — Jf. artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 og artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 1258/1999.

7 — Jf. artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1258/1999.

3. Medlemsstaterne har ifølge artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 af 27. november 1992 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger [8] pligt til at oprette det nævnte integrerede system, der inden for planteavl bl.a. skal anvendes på Fællesskabets støtteordning for visse planteproducenter.

4. Det fremgår af denne forordnings artikel 2, at »[d]et integrerede system omfatter følgende:

a) en database

b) et alfanumerisk system til identifikation af markerne

c) et alfanumerisk system til identifikation og registrering af dyrene

d) støtteansøgninger

e) et integreret kontrolsystem«.

Med vedtagelsen af Rådets forordning (EF) nr. 1593/2000 af 17. juli 2000 om ændring af forordning (EØF) nr. 3508/92 [9], der trådte i kraft den 28. juli 2000, udgik ordet »alfanumerisk« af artikel 2, litra b) og c), i den sidstnævnte forordning.

5. I forordning nr. 3508/92 forstås der ifølge artikel 1, stk. 4, ved »mark« »et sammenhængende jordstykke, hvorpå én landbruger dyrker én afgrøde«.

6. Artikel 4 i forordning nr. 3508/92 bestemmer følgende:

»Det alfanumeriske system til identifikation af markerne opstilles på grundlag af matrikelkort og -dokumenter eller andre kortreferencer, på grundlag af luftfotos eller satellitbilleder eller anden tilsvarende

8 — EFT L 355, s. 1. Denne forordning blev efter gentagne ændringer ophævet ved Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29.9.2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001, jf. EUT L 270, s. 1.

9 — EFT L 182, s. 4.

dokumentation eller på grundlag af flere af disse elementer.«

Nævnte artikels ordlyd er ved forordning nr. 1593/2000 blevet erstattet af følgende:

»Der oprettes et system til identifikation af marker på grundlag af kort eller matrikeldokumenter eller andre kortreferencer. Der benyttes datamatiseret geografisk informationssystemteknik, herunder helst ortofotos taget fra luften eller rummet, med en homogen standard, som garanterer en nøjagtighed, der mindst svarer til kort i en målestok på 1:10 000.«

7. Artikel 7 i forordning nr. 3508/92 foreskriver, at »[d]et integrerede kontrolsystem gælder for alle de indgivne støtteansøgninger, navnlig hvad angår administrativ kontrol, kontrol på stedet og eventuelt kontrol ved telemåling fra fly eller satellit«.

8. Artikel 8 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.

3. Hver medlemsstat udpeger en myndighed, der skal varetage samordningen af kontrolforanstaltningerne efter denne forordning.

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.

[…]«

9. Ifølge artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 3508/92, som affattet ved Rådets forordning (EF) nr. 2466/96 af 17. december 1996 om ændring af forordning nr. 3508/92 [10], gjaldt alle elementerne i det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, der er nævnt i samme forordnings artikel 2, i Belgien fra den 1. januar 1997. I forordning nr. 1593/2000 er der desuden i samme artikel 13, stk. 1, bl.a.

10 — EFT L 335, s. 1.

tilføjet et litra c), hvorefter »den geografiske del af systemet til identifikation af marker, jf. artikel 4« anvendes senest fra den 1. januar 2005 i de forskellige medlemsstater.

10. 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 [11], som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1678/98 af 29. juli 1998 [12], fastsætter:

»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 nævnt i artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 3508/92, skal navnlig omfatte:

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

b) […][13].

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

— […]

— 5% af ansøgningerne om arealstøtte; dog nedsættes denne andel til 3% for ansøgninger om arealstøtte, hvis antallet af ansøgninger er på over 700 000 pr. medlemsstat og kalenderår.

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,

11 — EFT L 391, s. 36.

12 — EFT L 212, s. 23.

13 — Vedrører kun kontrol af kvæg.

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 [14].

[…]

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.

[…]«

11. Kommissionens forordning (EF) nr. 2801/1999 af 21. december 1999 om ændring af forordning nr. 3887/92 [15] har fra den 1. januar 2000 ændret ordlyden af ovennævnte artikel 6, stk. 2, på følgende måde:

»2. Den administrative kontrol, der er nævnt i artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 3508/92, skal navnlig omfatte:

14 — Rådets forordning af 21.4.1997 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter (EFT L 117, s. 1).

15 — EFT L 340, s. 29.

a) krydskontrol af de anmeldte marker og dyr for at sikre, at samme støtte ikke ydes mere end én gang for samme kalenderår/produktionsår, og for at undgå ubehørig kumulering af støtte ydet under EF-støtteordninger, der bygger på indbetretning af arealer

12. Artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3887/92 bestemmer:

»1. Beslutter medlemsstaten at kontrollere det i artikel 6, stk. 3, nævnte udsnit eller en del af dette ved telemåling, foranstalter den:

b) [...][16]

— analyse af luftfotos eller satellitbilleder for at bestemme plantedækket og måle arealet for alle de marker, der skal kontrolleres

c) [...][17].«

— kontrol på stedet af alle ansøgninger, for hvilke myndighederne finder, at det på grundlag af billedanalysen ikke kan fastslås, at erklæringen er nøjagtig.«

Forordning nr. 2801/1999 har desuden ændret artikel 6, stk. 3, andet led, i forordning nr. 3887/92 således:

13. Artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1648/95 af 6. juli 1995 [18], foreskriver bl.a. følgende:

»— 5% af ansøgningerne om arealstøtte.«

»Konstateres det, at det areal, der er angivet i ansøgningen om arealstøtte, er større end

16 — Vedrører kun kontrol af kvæg.

17 — Ibid.

18 — EFT L 156, s. 27.

det fastslåede areal, beregnes støttebeløbet på grundlag af det areal, der er fastslået under kontrollen. Dog nedsættes det fastslåede areal således, medmindre der foreligger force majeure:

— hvis det overskydende areal udgør over 3% eller 2 hektar, men højst 20% af det fastslåede areal, er nedsættelsen lig med to gange det overskydende areal.

Hvis det overskydende areal udgør over 20% af det fastslåede areal, ydes der ingen arealstøtte.

[…]«

14. Forordning nr. 3887/92 blev ophævet ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2419/2001 af 11. december 2001 [19], som indeholder nye gennemførelsesbestemmelser for det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, der indførtes ved forordning nr. 3508/92, som i henhold til artikel 54 anvendes for støtteansøgninger vedrørende produktionsår eller præmieperioder, der begynder fra og med den 1. januar 2002.

15. Artikel 31, stk. 2, i forordning nr. 2419/2001, der svarer til bestemmelsen i artikel 9, stk. 2, første afsnit, første punktum, i forordning nr. 3887/92, har følgende ordlyd:

»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, dog med forbehold for eventuelle nedsættelser eller udelukkelser i henhold til artikel 32-35.«

II — Sagens faktiske omstændigheder

16. De belgiske myndigheder indførte i 1996 et system til identifikation af marker, der var baseret på luftfotos fra det geografiske informationssystem (GIS) [20]. Markerne blev identificeret ved hjælp af disse luftfotos, hvorpå landbrugerne indtegnede markerne manuelt — senere indlæste myndighederne de grafiske oplysninger i GIS.

19 — Forordning 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).

20 — GIS er et elektronisk redskab, som gør det muligt at beskrive og analysere forhold på jordoverfladen eller forhold, der indtræffer på denne, og som har tilknytning til stedet. Den geografiske eller stedbestemte information bygger på et fælles geografisk referencesystem.

17. De tjenestegrene i Kommissionen, der er ansvarlige for regnskabsafslutningen for EUGFL, foretog i maj 2001 en række undersøgelser, som afslørede nogle uregelmæssigheder i forbindelse med de belgiske myndigheders kontrol i sektoren for markafgrøder.

18. Den 30. september 2003 udsendte Kommissionen en sammenfattende rapport, hvori den bl.a. konstaterede, at Kongeriget Belgien i høstårene fra 1999 til 2001 havde tilsidesat både artikel 8 i forordning nr. 3508/92 samt artikel 6 og 9 i forordning nr. 3887/92, da det dels havde undladt at nedsætte det angivne areal af de marker, der var omfattet af støtteansøgninger, og/eller at udføre kontrol på stedet i de tilfælde, hvor den administrative kontrol havde vist, at det angivne areal var større end det areal, som var indlæst i GIS (herefter »GIS-arealet«), og dels havde indlæst markdataene for sent i GIS, hvilket betød, at visse sager ikke kunne medtages i risikoanalysen. Kommissionen konkluderede derfor, at Kongeriget Belgien ikke havde gennemført den sekundære kontrol i fornødent omfang eller tilstrækkeligt korrekt i henhold til de gældende bestemmelser.

19. Den 4. februar 2004 vedtog Kommissionen beslutning 2004/136 (herefter »den anfægtede beslutning«), hvori der bl.a. fastsættes en fast reduktion på 2% (svarende til 9 322 809 EUR) af 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, på grund af mangler ved den sekundære kontrol.

III — Retsforhandlingerne for Retten og den appellerede dom

20. Kongeriget Belgien nedlagde ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 13. april 2004, registreret som sag C-176/04, påstand om annullation af den anfægtede beslutning for så vidt angår fastsættelsen af den nævnte faste reduktion eller subsidiært nedsættelse af de udgifter, der ikke kunne finansieres, til 1 079 814 EUR.

21. Ved kendelse af 8. juni 2004 henviste Domstolen sagen til Retten i medfør af artikel 51 i statutten for Domstolen, som affattet ved Rådets afgørelse 2004/407/EF, Euratom af 26. april 2004 om ændring af artikel 51 og 54 i protokollen vedrørende statutten for De Europæiske Fællesskabers Domstol [21].

22. Søgsmålet, der på Rettens Justitskontor blev registreret som sag T-221/04, var støttet på tre anbringender. Sagsøgeren gjorde med

21 — EUT L 132, s. 5.

sit første anbringende gældende, at Belgien ikke havde tilsidesat artikel 8 i forordning nr. 3508/92 samt artikel 6 og 9 i forordning nr. 3887/92. Med det andet anbringende anførte sagsøgeren subsidiært, at Kommissionen havde overtrådt de betingelser, der var fastsat i dokument nr. VI/5330/97 af 23. december 1997, »Retningslinjer for beregning af de finansielle følger ved udarbejdelsen af beslutningen om regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen« [22] (herefter »retningslinjerne«), og at den endelig havde tilsidesat artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 [23], som ændret ved forordning nr. 1287/95 [24], og artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 1258/1999 [25]. Med det tredje anbringende, der er subsidiært i forhold til de to første, påberåbte sagsøgeren sig, at Kommissionen havde tilsidesat proportionalitetsprincippet ved fastlæggelsen af den pågældende korrektion.

23. I den appellerede dom, hvorved Retten frifandt Kommissionen i det hele og pålagde sagsøgeren at betale sagens omkostninger, bemærkede Retten af egen drift, at den subsidiære påstand om nedsættelse af korrektionens størrelse ikke kunne tages under påkendelse, da det ikke tilkommer den under en annullationssag at træffe en anden beslutning eller ændre den anfægtede beslutning [26].

24. Med hensyn til realiteten behandlede Retten indledningsvis det første anbringende i sammenhæng med det andet anbringendes første led — hvorved det var gjort gældende, at kravet i retningslinjerne om, at der skal foreligge en væsentlig forsømmelse i anvendelsen af fællesskabsbestemmelserne, ikke var opfyldt i den pågældende sag — og forkastede dem herefter.

25. Hvad angår det første klagepunkt mod Kongeriget Belgien i Kommissionens sammenfattende rapport, nemlig at de belgiske myndigheder ikke havde reageret tilstrækkeligt på de uregelmæssigheder, som GIS-systemet havde afdækket under den administrative kontrol, bemærkede Retten indledningsvis, at det fremgik af den nævnte rapport, at de belgiske myndigheder havde tildelt støtte uden at iværksætte yderligere kontrol i en række tilfælde, hvor det areal, der var angivet i støtteansøgningen, overskred arealet i GIS med over 5%, og i alle tilfælde, hvor overskridelsen var mindre end 5% [27].

26. Retten bemærkede, 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 (herefter »afvigelser«)«. Retten fastslog således, at »hvis GIS-arealet ligger tættere på det faktiske areal end det, der er angivet i støtteansøgningen,

22 — Domstolens oversættelse af den franske originaltekst, der indgår i sagsakterne.

23 — Jf. fodnote 4 og 6 ovenfor.

24 — Rådets forordning (EF) nr. 1287/95 af 22.5.1995 om ændring af forordning (EØF) nr. 729/70 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT L 125, s. 1).

25 — Jf. fodnote 4 og 6 ovenfor.

26 — Præmis 26-28 i den appellerede dom.

27 — Ibid., præmis 45.

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«. Retten afviste derfor sagsøgerens argument om, at dataene om markarealer i GIS ikke var præcise, fordi arealerne var indtegnet manuelt på fotografier, der ikke altid var nye, og at de nævnte afvigelser således var ubetydelige. Retten mente, at det som følge af den manglende præcision »ikke kan afvises, at EUGFL risikerer at lide et tab«. Retten bemærkede videre, at »hvis GIS-dataene var præcise, ville der med sikkerhed være tale om et tab«, hvorimod det »når dataene ikke er præcise, er umuligt at vide, om tabet er reelt eller ej«. De pågældende »afvigelser indebærer derfor en tabsrisiko for EUGFL« [28].

27. Retten gjorde dernæst opmærksom på, at medlemsstaterne ifølge de regler, der gjaldt på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, havde ret, men ikke pligt til at anvende GIS, men at de belgiske myndigheder ved at indføre dette system, før de var tvunget til det, fik »et kontrolredskab, som kan 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 »være uvidende om 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«. Retten mente som følge heraf, at Kommissionen i overensstemmelse med retspraksis [29] havde ført bevis for den begrundede og rimelige tvivl, som den måtte have om, hvorvidt de arealer, landbrugerne havde angivet, var nøjagtige, og dermed også om effektiviteten af den kontrol, de belgiske myndigheder havde foretaget, og rigtigheden af de tal, de havde meddelt [30].

28. Retten godtog heller ikke sagsøgerens argument om, at Kommissionen ved som følge af de nævnte afvigelser at pålægge de belgiske myndigheder at foranstalte kontrol på stedet, nedsætte arealet og iværksætte andre former for administrativ kontrol, pålagde dem forpligtelser, som først blev bindende, efter at de foreliggende omstændigheder var indtruffet. Retten bemærkede herved, at sådanne forpligtelser »eventuelt indirekte fremgik af den omstændighed, at det efter den pågældende lovgivning påhviler medlemsstaterne at indføre et effektivt kontrol- og overvågningssystem«. Retten udledte navnlig af artikel 8 i forordning nr. 3508/92 samt af artikel 6, stk. 1, og artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92, at »medlemsstaterne har pligt til at gennemføre forskellige former for administrativ kontrol og kontrol på stedet for at sikre, at de materielle og formelle betingelser for tildeling af

28 — Præmis 47 og 48 i den appellerede dom. De uddrag fra den appellerede dom, der er anført i citationstegn i dette forslag til afgørelse, stammer ikke fra en officiel oversættelse.

29 — Dom af 21.1.1999, sag C-54/95, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 35, præmis 34.

30 — Præmis 30, 49 og 50 i den appellerede dom.

støtten overholdes korrekt«. Ifølge Retten fremgår det også af retspraksis [31], at »den administrative kontrol, som ligger forud for inspektion 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 støtten er opfyldt« [32].

29. Efter at have konkluderet, at de belgiske myndigheder var forpligtet til at reagere på de afvigelser, GIS-systemet havde afsløret [33], efterprøvede Retten, om myndighedernes kontrol heraf havde været effektiv. Denne kontrol beskrives således i den appellerede dom:

»De belgiske myndigheder har i den foreliggende sag udvidet kriterierne for den risikoanalyse, der i henhold til artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 3887/92 skulle foretages for at fastlægge, hvilke sager der skulle omfattes af kontrol på stedet, med et yderligere kriterium, der tog udgangspunkt i afvigelserne. Når sagerne vedrørte en afgrødegruppe, der i sig selv udviste positive eller negative afvigelser, som overskred en bestemt tolerancetærskel, undersøgte myndighederne de grafiske data i GIS og konstaterede, at afvigelserne i visse tilfælde forsvandt, hvis dataene blev korrigeret. I de øvrige tilfælde udvalgte de en række sager med henblik på kontrol på stedet. Den belgiske regering hævder, hvilket er ubestridt, at den foretog en sådan kontrol for 10% af ansøgningerne, hvilket var en væsentlig del af de ansøgninger, der var udvalgt ud fra afvigelseskriteriet i forbindelse med risikoanalysen (52% i 1999, 24% i 2000 og 28% i 2001)« [34].

30. Retten konstaterede herved, at den pågældende tolerancetærskel lå på 5% [35], hvorefter den fastslog, at det ikke var acceptabelt at anvende en tolerancetærskel ved den administrative kontrol, fordi det betød, at kontrollen blev mangelfuld. Den bemærkede følgende:

»Hensigten med kontrollen er at efterprøve oplysningerne i en støtteansøgning. Hvis man på dette tidspunkt ignorerer tegn på uregelmæssigheder og, som her, kun tager hensyn til afvigelser på over 5%, vil det imidlertid ikke være muligt at efterprøve de omhandlede sager fyldestgørende og effektivt. Ignorerer man de pågældende afvigelser i forbindelse med risikoanalysen, betyder det desuden, at disse afvigelser, eventuelt i sammenhæng med andre kriterier, ikke undergives den fornødne kontrol. Selv om det kan være fornuftigt at anvende en tolerancetærskel ved inspektion på stedet og navnlig i forbindelse med telemåling fra satellit, hvor måleudstyret har visse tekniske begrænsninger, betyder det

31 — Dom af 3.10.1996, sag C-41/94, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 4733, præmis 17, og af 14.4.2005, sag C-468/02, Spanien mod Kommissionen, , præmis 40.

32 — Præmis 51-54 i den appellerede dom.

33 — Ibid., præmis 57.

34 — Ibid., præmis 58.

35 — Ibid., præmis 59.

ikke, at der er grund til at anvende en sådan tærskel under den administrative kontrol. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at afvigelserne ikke skyldes en målefejl, der som påberåbt af den belgiske regering beror på unøjagtige GIS-data, men den modstrid, der er mellem de angivne data og de administrative data, som de belgiske myndigheder er i besiddelse af« [36].

31. Retten mente under alle omstændigheder, at »anvendelsen af en tolerancetærskel på 5% slet ikke bortvejrer tvivlen om, hvorvidt de tal, de belgiske myndigheder har oplyst, er nøjagtige, i hvert fald hvad angår 5% af disse tal, og ikke påvirker den tvivl, der er opstået som følge af, at der ikke blev iværksat sanktioner i forbindelse med fejlbehæftede ansøgninger«. Den bemærkede derfor, hvilket Kommissionen også fastslog, at »de belgiske myndigheders kontrol [ikke kan] 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%« [37].

32. Med hensyn til det andet klagepunkt, der er fremført i den sammenfattende rapport, vedrørende den forsinkede indlæsning af grafiske data bemærkede Retten indledningsvis, at det fremgik af den pågældende rapport, at det i slutningen af august kun var 60% af dataene for 1999, 70% af dataene for 2000 og 87% af dataene for 2001, som var blevet indlæst, og at Kommissionen derfor fastslog, at et stort antal sager ikke kunne medtages i risikoanalysen eller udvælges til kontrol på stedet [38].

33. Herom tiltrådte Retten Kommissionens opfattelse om, at den forsinkede indlæsning havde resulteret i, at det ikke var muligt at foretage den administrative kontrol i tide, og dermed forhindret kontrollen på stedet. Retten konkluderede bl.a., at »den 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« [39].

34. Selv om det ikke fremgik af reglerne om EUGFL, at de grafiske data skulle indlæses inden den 31. august hvert år, var dette efter Rettens mening ikke til hinder for ovennævnte konklusion, da »den tvivl, som den manglende kontrol er årsag til, [ikke forsvinder], fordi der ikke er fastsat udtrykkelige forpligtelser«, og »da forsinkelsen er årsag til, at der ikke føres kontrol, bevirker den, at den almindelige forpligtelse til at iværksætte en sådan kontrol tilsidesættes«. Retten fandt det i øvrigt ikke relevant, at der efter den 31. august var iværksat kontrol på

36 — Ibid., præmis 60.
37 — Ibid., præmis 61.
38 — Ibid., præmis 65.
39 — Ibid., præmis 67 og 69.

stedet, og at der efterfølgende var foretaget korrektioner. Det bevirker ikke i sig selv, 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« [40].

35. Retten forkastede endvidere det andet anbringendes andet led om, at der ikke forelå en reel risiko for tab for EUGFL, hvilket ifølge retningslinjerne også er en betingelse for, at der kan foretages en finansiel korrektion, samt det tredje anbringende om, at proportionalitetsprincippet var blevet tilsidesat.

IV — Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

36. Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 13. oktober 2006 har appellanten indgivet appel til prøvelse af den nævnte dom.

37. Parternes repræsentanter har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 21. juni 2007.

38. Appellanten har nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede dom ophæves, og appellanten gives medhold i de påstande, som denne har nedlagt i første instans.

— Subsidiært ophæves den appellerede dom, og den korrektion, der er fastsat for appellanten i den anfægtede beslutning, nedsættes under udøvelsen af Domstolens fulde prøvelsesret til 1 491 085 EUR.

— Mest subsidiært ophæves den appellerede dom, og sagen hjemvises til Retten.

— Kommissionen tilpligtes at betale omkostningerne i såvel appelsagen som førsteinstanssagen.

39. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Dommen stadfæstes.

— Appellanten tilpligtes at betale sagens omkostninger.

40 — Ibid., præmis 70.

V — Stillingtagen

A — *Appellen*

40. Appellanten har fremført fire anbringender til støtte for appellen. Det første anbringende drejer sig om forkert gengivelse af de faktiske omstændigheder. Det andet anbringende drejer sig om tilsidesættelse af artikel 8 i forordning nr. 3508/92 samt af artikel 6 og 9 i forordning nr. 3887/92; begrundelsespligten skal tillige være tilsidesat. Det tredje anbringende angår tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Det fjerde anbringende vedrører urigtig retsanvendelse med hensyn til Fællesskabets retsinstansers fulde prøvelsesret i den foreliggende sag.

1. Det første anbringende om forkert gengivelse af de faktiske omstændigheder

41. Appellanten har forklaret, at det markidentifikationssystem (GIS), der blev indført i 1996, ikke var obligatorisk på tidspunktet for de faktiske omstændigheder — det blev det først i 2005 i medfør af forordning nr. 1593/2000 — og at det var mere præcist og effektivt end det, de andre medlemsstater rådede over, fordi det fokuserede på hver enkelt mark (og ikke på grupper af marker) og var baseret på luftfotos (og ikke på matrikelkort eller -registre). GIS-systemet skulle gøre det muligt at identificere de enkelte marker og foretage krydskontrol i forbindelse med den administrative kontrol af støtteansøgninger med henblik på at afdække og fjerne overlapninger mellem marker og undgå, at der blev ydet støtte flere gange til samme mark. Derimod opfattede de belgiske myndigheder i de høstår, der er omfattet af den anfægtede beslutning (1999-2001, herefter »det omhandlede tidsrum«), slet ikke GIS-systemet som et redskab til måling af markernes nøjagtige areal. GIS-arealet var ikke præcist, fordi det ikke byggede på felt- eller telemåling, men blev beregnet ud fra de luftfotos, som landbrugerne selv indtegnede markerne på. Når landbrugerne eller provinsmyndighedens teknikere indtegnede markerne og indlæste dataene i GIS, kunne der imidlertid opstå fejl eller unøjagtigheder, som måske var ubetydelige, men kunne have stor betydning for arealberegningen, da de pågældende fotos var i målestok 1:10 000. I det omhandlede tidsrum svarede GIS-arealet heller ikke altid til de faktiske forhold, hvilket især skyldtes, at markerne var indtegnet manuelt på fotos, der var op til fem år gamle, hvorimod 25-30% af markerne varierede i størrelse hvert år afhængigt af, hvilke afgrøder der blev dyrket på jorden. Efter appellantens opfattelse kunne GIS-systemet således kun give et groft skøn over arealerne. Det præcise areal blev kun beregnet og kunne — såvel i Belgien som i de andre medlemsstater — kun beregnes ved måling på stedet foretaget af personer kvalificeret til det eller ved billedanalyse af satellitbilleder (telemåling).

42. I betragtning af egenskaberne ved det GIS-system, de belgiske myndigheder havde

indført, gengav Retten de faktiske omstændigheder fejlagtigt i præmis 47 i den appellerede dom, hvori den fastslog, at GIS-arealet var mere realistisk end det areal, landbrugerne havde angivet i deres støtteansøgninger. Retten havde heller ikke tilstrækkeligt kendskab til GIS-systemets funktion, idet den på den ene side fastslog, at den forskel mellem GIS-arealet og det angivne areal, der blev påvist under den administrative kontrol, måtte betragtes som en afvigelse, som tydede på, at der var fejl i støtteansøgningen, og på den anden side bemærkede, at det som følge af de upræcise arealangivelser i GIS var umuligt at vide, om der forelå et reelt tab for EUGFL, og at tabsrisikoen for EUGFL kunne klarlægges ved hjælp af GIS under den administrative kontrol. Den appellerede dom bygger i det hele taget på en forkert faktisk forudsætning om, at GIS-systemet kunne afsløre afvigelser i forbindelse med de angivne arealer.

43. Kommissionen afviser, at Retten har gengivet de faktiske omstændigheder forkert. Den har indvendt, at Retten slet ikke mente, at GIS-systemet var et måleredskab, men at den manglende overensstemmelse mellem GIS-arealet og det angivne areal gav anledning til begrundet tvivl om det sidstnævnte areal. Kommissionen finder desuden ikke, at formålet med GIS, som appellanten påstår, udelukkende var at identificere marker, afsløre overlapninger og undgå dobbeltanmeldelser. Den har herved anført, at det fremgår af artikel 6, stk. 2, litra a), i forordning nr. 3887/92, at den administrative kontrol »navnlig«, dvs. ikke udelukkende, omfatter krydskontrol af de anmeldte marker, så det undgås, at der ydes uberettiget støtte, og påpeget, at det i samme artikels stk. 1 bestemmes, at 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.

44. Efter min mening gengav Retten ikke de faktiske omstændigheder forkert i den appellerede dom.

45. Retten har i den appellerede doms præmis 47 hverken udtalt, at GIS-arealet svarer til markernes faktiske areal, eller at det ligger tættere på det faktiske areal end det angivne areal. Den anden sætning i denne præmis, hvoraf det fremgår, at »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«, er formuleret i hypotetiske vendinger (det ses af det indledende »hvis«). Meningen med denne sætning er således, at når GIS-arealet er mindre end det angivne areal, og støtten udbetales på grundlag af det sidstnævnte areal, medfører det et tab for EUGFL, *forudsat* at det faktiske areal ligger tættere på GIS-arealet end det angivne areal [41].

41 — Sætningen er ikke formuleret særlig heldigt. Den giver udtryk for noget, der burde være indlysende, på en alt for kompliceret måde, nemlig at når støtten udbetales ud fra det angivne areal, og dette areal er større end det faktiske areal, medfører det et tab for EUGFL.

46. Jeg mener i øvrigt, at bemærkningen i den første sætning i præmis 47 om, 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«, må anses for en tilkendegivelse af Rettens holdning og ikke en konstatering af faktum. Det fremgår tydeligt af den appellerede dom, at Retten tog hensyn til, at »GIS-dataene ikke er præcise« [42], og at den ikke tillagde dem nogen absolut sandhedsværdi. Spørgsmålet om, hvorvidt det er korrekt at betragte den omhandlede forskel som »en afvigelse, som tyder på, at der er fejl i ansøgningen«, henhører derfor ikke under konstateringen af de faktiske omstændigheder.

47. Drejer dette spørgsmål sig så om vurderingen af de faktiske omstændigheder, der ikke kan efterprøves af appelinstansen, eller om den retlige kvalificering af disse omstændigheder, som Domstolen eventuelt kan tilbagevise?

48. Efter min opfattelse drejer det sig i det væsentlige om, hvilken betydning den omhandlede forskel har i forhold til de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne og deres myndigheder. Der er dybest set tale om fastlæggelsen af omfanget af den forpligtelse, medlemsstaterne har til at indføre et effektivt kontrol- og overvågningssystem [43], og i særdeleshed til i henhold til artikel 8 i forordning nr. 3508/92 samt artikel 6, stk. 1, og artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92 at gennemføre administrativ kontrol og kontrol på stedet for at sikre, at de materielle og formelle betingelser for tildeling af støtten overholdes korrekt. Der er altså tale om et retsspørgsmål, som Domstolen har kompetence til at behandle i forbindelse med appelsagen, og som appellanten har formuleret mere specifikt og fyldestgørende i det andet anbringende, som jeg vil se på i det følgende.

2. Det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 8 i forordning nr. 3508/92 samt artikel 6 og 9 i forordning nr. 3887/92; spørgsmålet om begrundelsespligten

49. Det andet anbringende består, som det fremgår af appelskriftet, af fem led. Med de tre første led har appellanten anfægtet Rettens bedømmelse af klagepunktet om, at de belgiske myndigheder ikke reagerede tilstrækkeligt på de afvigelser, som GIS-systemet afslørede under den administrative kontrol. Det fjerde led vedrører Rettens vurdering af klagepunktet om den forsinkede indlæsning af de grafiske data. Med det femte led har appellanten gjort gældende, at

42 — Jf. bl.a. præmis 48 i den appellerede dom, hvoraf det fremgår, at »selv om GIS-dataene ikke er præcise, betyder det ikke, at de ikke er relevante«.

43 — Dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 16, og dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 35.

begrundelsespligten blev tilsidesat på visse punkter, der blev behandlet i den appellerede dom.

50. Eftersom de påståede begrundelsesmangler, som er påberåbt i forbindelse med det her omhandlede anbringendes femte led, uanset deres rigtighed ikke er til hinder for, at Domstolen undersøger holdbarheden af de argumenter, der er fremført under anbringendets fire første led, vil jeg begynde med at se på disse led.

a) Anbringendets tre første led (om klagepunktet om, at de belgiske myndigheder ikke reagerede tilstrækkeligt på de afvigelser, som GIS-systemet afslørede under den administrative kontrol)

i) Parternes argumenter

— Anbringendets første led om tilsidesættelsen af artikel 6, stk. 7, i forordning nr. 3887/92 med hensyn til fastlæggelsen af hjælpemidler til bestemmelse af markernes areal

51. Appellanten hævder, at Retten ved i den appellerede doms præmis 49 at betegne GIS som »et kontrolredskab, som kan forsyne [myndighederne] med relevante oplysninger, der rækker ud over de udtrykkelige forpligtelser i artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 3887/92«, og som gør det muligt at identificere en tabsrisiko for EUGFL, har tilsidesat artikel 6, stk. 7, i samme forordning. Den sidstnævnte bestemmelse overlader det således til de nationale myndigheder at fastlægge hjælpemidler til bestemmelse af markarealer. De belgiske myndigheder havde besluttet, at markernes areal enten skulle bestemmes ved måling på stedet udført af en landmåler eller anden kvalificeret person eller ved billedanalyse af satellitbilleder (telemåling), og Retten kunne derfor ikke tillægge GIS-systemet en funktion som redskab til måling af markarealer, som de belgiske myndigheder ikke havde tiltænkt det.

52. Kommissionen mener ikke, at artikel 6, stk. 7, i forordning nr. 3887/92 er relevant her, eftersom denne bestemmelse omhandler opmåling af marker og derfor gælder for kontrol på stedet og ikke for administrativ kontrol. Kommissionen har under alle omstændigheder påpeget, at de belgiske myndigheder i 1996 selv valgte at indføre et system til identifikation af marker — dvs. til administrativ kontrol — på grundlag af luftfotos, som er en af de muligheder, der udtrykkeligt er nævnt i artikel 4 i forordning nr. 3508/92, og at de som følge heraf var nødt til at drage de nødvendige konklusioner i tilfælde af afvigelser mellem det angivne areal og GIS-arealet og handle i overensstemmelse hermed.

— Andet og tredje led om tilsidesættelsen af artikel 8 i forordning nr. 3508/92 samt af artikel 6, stk. 1, og artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92

53. Appellanten hævder, at den fremgangsmåde, som de belgiske myndigheder ifølge Kommissionens sammenfattende rapport burde have fulgt, når de konstaterede, at det angivne areal var større end GIS-arealet (iværksættelse af kontrol på stedet eller nedsættelse af arealet i forhold til det, der var angivet, herefter også »de manglende foranstaltninger«), ikke er obligatorisk, men følger indirekte af den generelle forpligtelse i artikel 8 i forordning nr. 3508/92 samt artikel 6, stk. 1, og artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92 til at indføre et effektivt kontrol- og overvågningssystem. Retten anvendte disse bestemmelser forkert, når den antog, at de belgiske myndigheder burde have truffet de manglende foranstaltninger i henhold til de nævnte bestemmelser.

54. Appellanten har for det første understreget, at medlemsstaterne i medfør af artikel 8 i forordning nr. 3508/92 samt artikel 6 og 7 i forordning nr. 3887/92 har en vid skønsbeføjelse med hensyn til indførelsen af deres integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, hvilket Kommissionen skal respektere. Da Retten vurderede, om de belgiske myndigheder under udøvelsen af denne beføjelse havde sikret et effektivt kontrolsystem, undlod den imidlertid fejlagtigt at tage hensyn til, at det kontrolsystem, disse myndigheder havde indført, var endnu mere vidtrækkende end foreskrevet i fællesskabslovgivningen. De havde nemlig bestemt, at der skulle foretages en risikoanalyse baseret på tretten kriterier i stedet for de fire kriterier, der er udtrykkeligt nævnt i artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 3887/92, og indført et markidentifikationssystem, som fokuserede på hver enkelt mark og ikke på grupper af marker.

55. For det andet ville det være uforeneligt med udtrykkelige afledte fællesskabsbestemmelser at forpligte de belgiske myndigheder til at træffe de manglende foranstaltninger. En sådan forpligtelse strider mod bestemmelsen i artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 3887/92 om, at der kun skal iværksættes kontrol på stedet for et betydningsbærende udsnit på 5% af alle støtteansøgninger. Hvis man blev tvunget til at træffe de manglende foranstaltninger, ville det i praksis svare til at kræve, at der anvendes telemåling i forbindelse med den administrative kontrol, selv om telemåling benyttes til kontrol på stedet. Denne forpligtelse strider desuden mod artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92, hvorefter det angivne areal skal nedsættes, hvis det er større end det areal, »der er fastslået«, dvs. det areal, som ifølge dommen i sagen Agrargenossenschaft Pretzsch [44] fremgår af den på stedet foretagne kontrol. Forpligtelsen til at nedsætte arealet, hvis det angivne areal overstiger det areal, der fastslås under den administrative kontrol, gjaldt

44 — Dom af 28.11.2002, sag C-417/00, Sml. I, s. 11053, præmis 48.

ifølge artikel 31 i forordning nr. 2419/2001 først fra og med høståret 2002.

56. Forpligtelsen til at træffe de manglende foranstaltninger strider for det tredje mod de almindelige fællesskabsretlige principper, herunder retssikkerhedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling. Landbrugerne risikerer at blive straffet, uden at der gennemføres kontrol på stedet, selv om der ikke foreligger klare og udtrykkelige regler om, at dette kan ske, og landbrugerne derfor ikke har kunnet forudse det. Den pågældende forpligtelse vil desuden føre til forskelsbehandling af Kongeriget Belgien i forhold til alle de øvrige medlemsstater, som ikke anvender GIS-systemet på hver enkelt mark og i stedet benytter meget mindre nøjagtige og effektive systemer i forbindelse med den administrative kontrol.

57. For det fjerde antog Retten fejlagtigt, at det ikke var muligt at benytte en tolerancetærskel under den administrative kontrol. Det bestemmes udtrykkeligt i artikel 6, stk. 7, i forordning nr. 3887/92, at der kan anvendes en tolerance, og det fremgår endvidere af Kommissionens egne anbefalinger [45], at det også kan ske i forbindelse med den administrative kontrol. Endelig er det i den foreliggende sag så meget desto mere berettiget, som dataene om markarealer i GIS ikke var særlig pålidelige.

58. Kommissionen har anført, at det er nødvendigt at træffe de manglende foranstaltninger for at overholde de gældende regler, hvorefter medlemsstaterne bl.a. skal gennemføre administrativ kontrol af alle støtteansøgninger (artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 3508/92) med henblik på at sikre en »effektiv efterprøvning« af, om betingelserne for støtten er overholdt (artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 3887/92). Når det angivne areal var større end GIS-arealet, kunne de belgiske myndigheder efter Kommissionens opfattelse ikke forholde sig passivt, således at den administrative kontrol, der foreskrives i fællesskabsretten, mistede sin effektive virkning.

59. Kommissionen mener ikke, at det, hvis den nævnte forpligtelse foreligger, medfører, at der skal anvendes telemåling under den administrative kontrol. Den har gjort opmærksom på, at de belgiske myndigheder har valgt at benytte luftfotos i forbindelse med den administrative kontrol, men at det ikke kan sidestilles med den fysiske kontrol, der foretages ved hjælp af telemåling.

60. Kommissionen har gjort gældende, at præmis 48 i Agrargenossenschaft

45 — Appellanten henviser til Generaldirektoratet for Forsknings dokument nr. OL/I04/M2066/2000 om tekniske anbefalinger for produktionsåret 2000 og til bilaget til dokument nr. VI/8388/94, der er udarbejdet af Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter.

Pretzsch-dommen, som appellanten har påberåbt sig, skal forstås således, at det under de omstændigheder, der var tale om i denne dom, kun var muligt at afsløre den konstaterede overtrædelse ved hjælp af kontrol på stedet. Den har påpeget, at Domstolen i denne doms præmis 40 bemærkede, at »konstateringen af en forskel mellem det angivne areal og det areal, som fastslås af de kompetente myndigheder under en kontrol, i sig selv medfører anvendelse af en sanktion«, men ikke skelnede mellem administrativ kontrol og kontrol på stedet. I øvrigt tydeliggør artikel 31, stk. 2, i forordning nr. 2419/2001 blot det, der allerede er bestemt i artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92.

61. Rettens fortolkning af de omhandlede bestemmelser strider ikke mod retssikkerhedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling. Som Retten bemærkede i sin dom, havde de belgiske myndigheder mulighed for at gennemføre kontrol på stedet. Når myndighederne først havde valgt en bestemt kontrolmetode, skulle de følge denne metode og sørge for, at kontrollen var effektiv, jf. artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 3887/92.

62. Kommissionen mener endelig, at den tolerance, der er nævnt i artikel 6, stk. 7, i forordning nr. 3887/92, kun gælder for kontrol på stedet. Det fremgår ganske vist af Kommissionens egne anbefalinger, som appellanten har påberåbt sig, at der kan anvendes en tolerancetærskel ved den administrative kontrol af arealdataene, men det gælder kun for data, der er indsamlet i forbindelse med den oprindelige etablering af systemet til identifikation af marker på grundlag af ortofotos, og ikke for data, der er indsamlet senere.

ii) Stillingtagen

63. De klagepunkter, der er fremført i forbindelse med det andet anbringendes tre første led, kan behandles under ét, eftersom de alle i det væsentlige sigter mod at godtgøre, at Retten i den appellerede dom fejlagtigt fastslog, at artikel 8 i forordning nr. 3508/92 samt artikel 6, stk. 1, og artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92 skulle fortolkes således, at de i en situation som den her omhandlede pålagde de belgiske myndigheder at træffe de manglende foranstaltninger. Appellanten har til støtte for sin antagelse fremført en række argumenter baseret på disse bestemmelsers ordlyd foruden en række argumenter baseret på andre bestemmelser i artikel 6 i forordning nr. 3887/92 og på almindelige fællesskabsretlige principper.

64. Inden jeg kommer nærmere ind på disse argumenter, vil jeg, som Retten også gjorde i den appellerede dom, bemærke, at det følger af fast praksis, at når Kommissionen afslår at lade EUGFL finansiere visse udgifter med den

begrundelse, at udgifterne beror på overtrædelser af Fællesskabets retsforskrifter, som en medlemsstat kan gøres ansvarlig for, påhviler det ikke Kommissionen udtømmende at godtgøre, at medlemsstaten har ført en utilstrækkelig kontrol, eller at de tal, denne har fremsendt, er ukorrekte, men den må fremlægge et bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til den kontrol, der er gennemført af de nationale myndigheder, eller med hensyn til, om de gældende fællesskabsbestemmelser er anvendt korrekt. Denne lempelse af Kommissionens bevisbyrde skyldes, at medlemsstaten har bedre adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af EUGFL-regnskaberne, og at denne stat følgelig skal føre det mest detaljerede og fuldstændige bevis for, at dens kontrol er blevet gennemført, og i givet fald, at Kommissionens konstateringer er forkerte [46].

65. Det følger heraf, at Retten i sin vurdering lagde behørig vægt på at undersøge, om resultaterne af Kommissionens kontrol kunne skabe begrundet og rimelig tvivl hos denne om, hvorvidt den kontrol, som de belgiske myndigheder foretog i det foreliggende tilfælde, var effektiv. Retten fastslog med hensyn til det første klagepunkt, som Kommissionen fremførte i den sammenfattende rapport, at dette var tilfældet. Den mente for det første, at der, når det angivne areal var større end GIS-arealet, var tale om en »afvigelse, som tyder på, at der er fejl i støtteansøgningen«, og som de belgiske myndigheder var nødt til at reagere hensigtsmæssigt på, og for det andet, at myndighedernes adfærd, da der forelå en sådan afvigelse, ikke udgjorde en hensigtsmæssig reaktion, fordi de burde have truffet de manglende foranstaltninger.

66. Retten erkendte i den appellerede doms præmis 52, at de fællesskabsbestemmelser, der gjaldt i det omhandlede tidsrum, ikke udtrykkeligt pålagde de belgiske myndigheder at træffe de manglende foranstaltninger som følge af de afvigelser, der var konstateret. Retten mente dog, at en sådan forpligtelse fremgik indirekte af artikel 8 i forordning nr. 3508/92 samt af artikel 6, stk. 1, og artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92.

67. Det centrale spørgsmål, der rejses i det andet anbringendes tre første led, er egentlig, om Retten urigtigt fortolkede omfanget af de forpligtelser, som medlemsstaterne har i henhold til de nævnte bestemmelser.

46 — Dom af 14.4.2005, sag C-335/03, Portugal mod Kommissionen, Sml. I, s. 2955, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis.

68. Ifølge Domstolens praksis, som Retten henviste til, kan medlemsstaternes forpligtelse til at indføre bestemte overvågnings- og kontrolforanstaltninger, som ikke fastsættes udtrykkeligt i Fællesskabets ordning på området, fremgå forudsætningsvis af den omstændighed, at det efter den pågældende ordning påhviler medlemsstaterne at anvende de omtvistede præmie- og støtteordninger samt indføre et kontrol- og overvågningssystem [47].

69. Medlemsstaterne pålægges i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 og den tilsvarende bestemmelse i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1258/99 en generel forpligtelse til at træffe de fornødne foranstaltninger for at sikre sig, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde, at forhindre og forfølge uregelmæssigheder og at geninddrive beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser. Det bestemmes desuden i artikel 8, stk. 1 og 2, i forordning nr. 3508/92, at medlemsstaterne foruden den administrative kontrol af støtteansøgningerne skal foretage kontrol på stedet af et udsnit af landbrugsbedrifterne, og i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 3887/92, at den administrative kontrol og kontrollen på stedet skal gennemføres på en sådan måde, at der sikres en effektiv efterprøvning af, om betingelserne for støtten og præmien er overholdt.

70. Det følger af disse bestemmelser, set i sammenhæng med den forpligtelse til loyalt samarbejde med Kommissionen, der er indført ved artikel 10 EF, at medlemsstaterne, navnlig for så vidt angår spørgsmålet om en forskriftsmæssig anvendelse af fællesskabsmidler, 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 ydelsen af de pågældende præmier [48].

71. Efter min opfattelse kan denne forpligtelse dog ikke medføre de konsekvenser for de belgiske myndigheder, som Kommissionen og Retten mener.

72. Det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, der er indført ved forordning nr. 3508/92 og 3887/92 (herefter »IACS«), har ifølge Domstolen til formål »at øge forvaltnings- og kontrolordningernes effektivitet«. Den bygger i dette øjemed først og fremmest på de oplysninger, landbrugerne har angivet i støtteansøgningerne. Domstolen har bemærket, at »[e]n effektiv procedure forudsætter, at de oplysninger, som skal afgives af en støtteansøger, er fuldstændige og nøjagtige fra starten, således at han kan indgive en korrekt ansøgning om støtte og undgå at blive pålagt sanktioner« [49].

47 — Dommen af 12.6.1990 i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 16, og dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 35.

48 — Jf. dommen af 12.6.1990 i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 20, og dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 36.

49 — Dom af 16.5.2002, sag C-63/00, Schilling og Nehring, Sml. I, s. 4483, præmis 34.

73. Domstolen har endvidere understreget, at »[v]ed ydelse af støtte i henhold til det integrerede system iværksættes der procedurer vedrørende et stort antal ansøgninger«, hvilket betyder, at »[e]n effektiv beskyttelse af Fællesskabets interesser i denne forbindelse forudsætter, at støttemodtagerne deltager aktivt i den korrekte gennemførelse af disse procedurer og tager ansvaret for rigtigheden af de beløb, de får tildelt inden for rammerne af det integrerede system« [50].

74. Ifølge Domstolen følger det af bestemmelserne i forordning nr. 3508/92 og 3887/92, at »de nationale myndigheder hverken er forpligtet eller navnlig i stand til at gennemføre en kontrol for at efterprøve rigtigheden af alle de angivelser, der indeholdes i de støtteansøgninger, de får forelagt« [51]. Hvad navnlig angår den kontrol på stedet, der er fastsat i artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 3887/92, har Domstolen dog præciseret, at ansøgninger om husdyrstøtte skal »dække et betydningsbærende udsnit af ansøgningerne«, men »dette udsnit kan blot omfatte 10% af ansøgningerne […] der indgives af landbrugerne« [52] som fastsat i den nævnte bestemmelses første led. For ansøgninger om arealstøtte skal det i henhold til bestemmelsens andet led omfatte mindst 5%.

75. I det system, der er indført ved forordning nr. 3508/92 og 3887/92, betragtes kontrollen på stedet, som også omfatter efterprøvning af, om de arealer, der er angivet i støtteansøgningerne, er nøjagtige, således som et kontrolredskab, hvis anvendelse er begrænset (til et udsnit), og som understøttes af en række bestemmelser, der både fastsætter, hvordan den skal gennemføres (artikel 6, stk. 7, og artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3887/92), og de nærmere betingelser herfor. Artikel 6, stk. 4, i denne forordning bestemmer i denne forbindelse, at de kompetente nationale myndigheder udvælger de præmie- eller støtteansøgninger, der skal omfattes af kontrol på stedet, »på grundlag af en risikoanalyse og ved anvendelse af en faktor, der sikrer, at de udvalgte ansøgninger er repræsentative«.

76. For at en bestemt ansøgning kan kontrolleres på stedet, kræver det efter dette system, at den pågældende ansøgning er udvalgt ved en forudgående risikoanalyse, som omfatter alle modtagne ansøgninger og bygger på de parametre, der udtrykkeligt er opregnet i artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 3887/92, supplerende parametre, som de enkelte medlemsstater ifølge denne bestemmelse kan fastlægge, og eventuelle andre parametre, der måtte være nødvendige for at sikre kontrolsystemets effektivitet, heriblandt ifølge

50 — Agrargenossenschaft Pretzsch-dommen, præmis 45.

51 — Schilling og Nehring-dommen, præmis 37, og Agrargenossenschaft Pretzsch-dommen, præmis 52.

52 — Schilling og Nehring-dommen, præmis 37.

Domstolen »resultaterne af den administrative kontrol i indeværende produktionsår« [53].

77. Med hensyn til den administrative kontrol i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 3887/92 har Kommissionen ganske rigtigt bemærket, at adverbiet »navnlig« i denne forordnings artikel 6, stk. 2, indikerer, at formålet med kontrollen ikke nødvendigvis er begrænset til det, der udtrykkeligt fremgår af den sidstnævnte bestemmelse, nemlig for arealstøttens vedkommende at foretage krydskontrol af markerne for at undgå, at der uberettiget ydes dobbelt støtte. Domstolen har, som Retten påpegede i den appellerede dom, bemærket, at »den administrative kontrol, som ligger forud for inspektion 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 præmierne er opfyldt« [54].

78. Jeg er dog langt fra overbevist om, at det er en betingelse for støttetildeling, at det areal, der angives i støtteansøgningen, er nøjagtigt. Artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92 bestemmer således, at når det angivne areal er større end det »fastslåede« areal, vil støtten kun blive afslået (eller inddraget), hvis det overskydende areal udgør over 20% af det fastslåede areal. Domstolen har ligeledes bemærket, at »den administrative kontrol og inspektionen på stedet af fællesskabslovgiver er fastlagt som to kontrolmuligheder, der ganske vist adskiller sig fra hinanden, men også supplerer hinanden« [55], og det er således klart, at de ikke må overlappe hinanden.

79. Det kan efter min mening navnlig ikke antages, at medlemsstaterne i det omhandlede tidsrum skulle tilrettelægge den administrative kontrol således, at de bl.a. kunne efterprøve, om det areal, der var anført i støtteansøgningerne, var nøjagtigt. I svarskriftet gik Kommissionen ikke så langt som til at påstå, at der forelå et sådant krav, og det fremgik i øvrigt heller ikke af den appellerede dom. Retten hældede i stedet til det synspunkt, som Kommissionen tilsluttede sig, at på det tidspunkt, hvor de belgiske myndigheder anskaffede GIS-systemet, der ikke var obligatorisk og ikke var beregnet til opmåling af markarealer, men alligevel kunne give oplysninger om arealerne, var de nødt til at drage de fornødne konklusioner af disse oplysninger.

53 — Jf. dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 34-41, hvori Domstolen bl.a. bemærkede, at listen i artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 3887/92 over de faktorer, der skal tages hensyn til ved risikoanalysen, ikke er udtømmende.

54 — Dommen af 3.10.1996 i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 17, og dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 40, begge nævnt i den appellerede doms præmis 54.

55 — Dommen af 3.10.1996 i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 43, og dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 38.

80. Selv om de belgiske myndigheder ifølge de bestemmelser, der gjaldt i det omhandlede tidsrum, ikke var forpligtet til at kontrollere markernes nøjagtige areal allerede ved den administrative kontrol, mener jeg derfor, at det var forkert af Retten ikke at tage hensyn til, at arealdataene i GIS var upræcise, hvilket er ubestridt i sagen [56]. Den belgiske regering har indgående forklaret — først under den administrative procedure, dernæst for Retten og til sidst for Domstolen — hvorfor GIS-arealet ikke nødvendigvis svarede præcist til markernes faktiske areal. Den har gjort opmærksom på ulemperne ved, at markerne indtegnes *manuelt*, at de grafiske data om markerne indlæses i GIS, hvilket ikke er optimalt, og at der anvendes luftfotos, der kan være af ældre data, og disse ulemper er hverken blevet bestridt af Kommissionen eller tilbagevist af Retten.

81. Når de belgiske myndigheder var nødt til at drage de fornødne konklusioner af arealdataene i GIS, kunne de efter min mening ikke undlade at tage hensyn til disse datas beskaffenhed og til det forhold, at de ikke var præcise. GIS-systemet skulle nærmere bestemt tages for det, det var, eftersom det ikke kan lægges de belgiske myndigheder til last og ikke blev lagt dem til last, at systemet burde være anderledes, end det var.

82. I den henseende er jeg derfor enig med den belgiske regering i, at den manglende præcision betød, at den omstændighed, at det angivne areal var større end GIS-arealet, ikke i sig selv kunne anses for en »afvigelse, som tyder på, at der er fejl i støtteansøgningen«, og som under alle omstændigheder gjorde det nødvendigt enten at beregne støttebeløbet ud fra GIS-arealet eller at gennemføre kontrol på stedet.

83. Muligheden for at beregne støttebeløbet på grundlag af et mindre areal end det angivne fremgik i det omhandlede tidsrum af artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92. Det bestemmes i første afsnit, første punktum, i dette stykke, at støttebeløbet beregnes på grundlag af det areal, der er fastslået under kontrollen, når dette areal er mindre end det, der er angivet i støtteansøgningen. Men som den belgiske regering har påpeget, fastslog Domstolen i præmis 48 i Agrargenossenschaft Pretzsch-dommen, at »formålet med artikel 9, stk. 2, første og andet afsnit, i forordning nr. 3887/92 er at sammenligne angivelserne i støtteansøgningen og resultatet af den *på stedet foretagne* kontrol« [57]. Den sidstnævnte henvisning synes at præcisere den generelle henvisning til »en kontrol [foretaget af de kompetente myndigheder]« i samme doms præmis 40, som Kommissionen har påberåbt sig, og hvorefter det fremgår af

56 — Jf. den appellerede dom, præmis 48.

57 — Min fremhævelse.

bestemmelserne i artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92, at »konstateringen af en forskel mellem det angivne areal og det areal, som fastslås af de kompetente myndigheder under en kontrol, i sig selv medfører anvendelse af en sanktion«.

84. Jeg mener derfor i lighed med den belgiske regering, at det i henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92 kun er muligt at beregne støttebeløbet på grundlag af et mindre areal end det angivne, hvis arealet opmåles i forbindelse med en kontrol på stedet.

85. I den foreliggende sag kan man under alle omstændigheder lade dette spørgsmål stå åbent. Selv om det antages, at den omhandlede bestemmelse også omfatter tilfælde, hvor arealet fastlægges i forbindelse med en administrativ kontrol, mener jeg imidlertid ikke, at det i betragtning af GIS-systemets konkrete egenskaber og formålet med dette system, som de belgiske myndigheder anvendte i det omhandlede tidsrum, og som overholdt de daværende fællesskabsbestemmelser, reelt er muligt at betragte GIS-arealet som det »areal, der er fastslået«, i denne bestemmelses forstand.

86. Jeg må i øvrigt påpege, at der er en klar selvmodsigelse i Kommissionens synspunkt, som Retten bekræftede, nemlig at de belgiske myndigheder, når det angivne areal var større end GIS-arealet, enten burde have nedsat arealet eller have foretaget en kontrol på stedet. Hvis det antages, at GIS-arealet er et »areal, der er fastslået«, i henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92, vil en sådan afvigelse ifølge denne bestemmelse kun bevirke, at arealet (og dermed støttebeløbet) nedsættes, og ikke at der iværksættes kontrol på stedet. Åbner man derimod mulighed for at iværksætte kontrol på stedet for at kontrollere det faktiske areal, svarer det indirekte til ikke at anerkende GIS-arealet som et »areal, der er fastslået«.

87. Selv om jeg ikke mener, at den positive forskel mellem det angivne areal og GIS-arealet i sig selv krævede, at de belgiske myndigheder traf de manglende foranstaltninger, må jeg dog tilslutte mig de klagepunkter, som den belgiske regering har fremsat mod Rettens vurdering af, at de belgiske myndigheder ikke reagerede hensigtsmæssigt, da denne forskel blev konstateret.

88. Jeg vil indledningsvis minde om, at det i præmis 58 i den appellerede dom blev fastslået, at et af de parametre, som de belgiske myndigheder i det omhandlede tidsrum benyttede i forbindelse med deres risikoanalyse med henblik på at udvælge de sager, der skulle gøres til genstand for kontrol på stedet, var forskellen mellem det angivne areal og

GIS-arealet. Den belgiske regering har præciseret, at dette kriterium har haft stor betydning for risikoanalysen. Som nævnt i den appellerede doms præmis 58 er det ubestridt, at der i det omhandlede tidsrum blev foretaget kontrol på stedet for 10% af ansøgningerne om arealstøtte, dvs. for dobbelt så mange ansøgninger som krævet i artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 3887/92.

89. Retten fandt det dog ikke acceptabelt, at det ifølge dette parameter kun var sager, hvor den positive eller negative afvigelse overskred en tolerancetærskel på 5%, der blev taget hensyn til ved risikoanalysen [58].

90. Her er jeg enig med den belgiske regering i, at når det i henhold til artikel 6, stk. 7, i forordning nr. 3887/92 er tilladt at anvende en tolerancetærskel med henblik på opmåling af markarealer på stedet, var der intet til hinder for, at de belgiske myndigheder også i forbindelse med den administrative kontrol benyttede sig af deres frie og uomtvistelige ret til at anvende en tolerancetærskel baseret på arealdata, der stammede fra et system som GIS, der var kendetegnet ved en række klare tekniske begrænsninger hvad angår opmålingen af arealer [59]. Rettens bemærkning om, at »afvigelserne ikke skyldes en målefejl, der som påberåbt af den belgiske regering beror på unøjagtige GIS-data, men den modstrid, der er mellem de angivne data og de administrative data, som de belgiske myndigheder er i besiddelse af«, ændrer efter min mening ikke ved den foregående betragtning. Det springende punkt er, at disse data, som Retten betegnede som »administrative«, faktisk skulle tages med et vist forbehold, fordi de ikke nødvendigvis var pålidelige, hvilket betød, at de skulle efterprøves. Den belgiske regering havde således allerede forklaret Retten, at når det angivne areal var større end GIS-arealet, og dataene skulle efterprøves ved kontrol af, om de grafiske data vedrørende de arealer, der var indtegnet manuelt på luftfotos, var indlæst korrekt, resulterede korrektionen af disse data i flere tilfælde i, at afvigelsen forsvandt [60].

91. Det er derfor min opfattelse, at Retten har gjort sig skyldig i urigtig retsanvendelse, idet den i den foreliggende sag i medfør af artikel 8 i forordning nr. 3508/92 samt

58 — Præmis 60 og 61 i den appellerede dom.

59 — Retten understregede i den appellerede doms præmis 60, at de udtrykkelige fællesskabsbestemmelser om, at der kan anvendes en tolerancetærskel ved måling på stedet, er begrundet i, at »måleudstyret har visse tekniske begrænsninger«.

60 — Jf. navnlig præmis 45 og 61 i stævningen i første instans og præmis 58 i den appellerede dom. For øvrigt var det, som den belgiske regering gjorde gældende, og Kommissionen ikke bestred over for Retten, ikke særlig problematisk at anvende en tolerancetærskel i forbindelse med den administrative kontrol, fordi det samlede areal, der var angivet for Belgien, under alle omstændigheder var mindre end det samlede GIS-areal i det omhandlede tidsrum.

artikel 6, stk. 1, og artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92 og under hensyn til det første af de to klagepunkter, som Kommissionen fremførte mod appellanten, antog, at Kommissionen havde ført tilstrækkeligt bevis for, at der var begrundet og rimelig tvivl om, hvorvidt den kontrol, de belgiske myndigheder foretog i det omhandlede tidsrum, var effektiv.

92. Jeg mener derfor, at den appellerede dom bør ophæves på dette punkt.

b) Anbringendets fjerde led (klagepunktet om den forsinkede indlæsning af grafiske data)

i) Parternes argumenter

93. Ifølge appellanten har Retten tilsidesat artikel 8 i forordning nr. 3508/92 samt artikel 6 og 9 i forordning nr. 3887/92, idet den på grundlag af disse bestemmelser ligeledes fastslog, at det kontrolsystem, de belgiske myndigheder havde indført, ikke var effektivt, fordi de grafiske data blev indlæst for sent.

94. Appellanten har påpeget, at denne i modsætning til, hvad der fremgår af den appellerede doms præmis 68, forelagde Retten flere argumenter med henblik på at tilbagevise klagepunktet om dataindlæsningen og ikke som oplyst i denne præmis kun påstod, at »risikoanalysen var baseret på samtlige kriterier med undtagelse af kriteriet om den forsinkede indlæsning, og at indlæsningen fandt sted inden den 31. august for dem, der udgjorde en risiko« [61].

95. Appellanten havde imidlertid fremsat en række andre argumenter mod dette klagepunkt i førsteinstanssagen.

96. Appellanten havde for det første understreget, at den risikoanalyse, der blev foretaget efter den 31. august, var lige så grundig som den, der blev foretaget før den dato, og at de belgiske myndigheder i øvrigt ikke havde taget hensyn til denne dato, som ikke fremgik af nogen bestemmelse. Selv i de tilfælde, hvor de grafiske markdata var indlæst i GIS efter den 31. august, blev det areal, der var angivet

61 — Denne passage er ikke så let at forstå. Læser man punkt 57 og 67 i den stævning, der blev indgivet til Retten, fremgår det dog klart, at kriteriet om »den forsinkede indlæsning«, som der fejlagtigt henvises til i denne passage i dommen, skal forstås som kriteriet vedrørende forskellen mellem det angivne areal og GIS-arealet. Det må desuden formodes, at stedordet »dem« i den samme passage i dommen refererer til støtteansøgningerne og ikke til kriterierne for risikoanalysen.

i forbindelse med hver sag, sammenlignet med GIS-arealet, og sagerne vedrørende de afgrødegrupper, hvor der var størst forskel mellem de to arealer, indgik ifølge dette kriterium i risikoanalysen og blev i givet fald udvalgt til kontrol på stedet.

97. Appellanten havde for det andet, hvilket Kommissionen ikke bestred, gjort gældende, at datoen den 31. august var uden betydning for gennemførelsen af den fysiske kontrol på stedet, fordi den kontrol, der fandt sted efter denne dato, var lige så grundig som den, der fandt sted før. Appellanten mener ikke, at det er omsonst at gennemføre kontrollen i september og oktober, selv om høsten for nogle afgrøder allerede vil være overstået. Markerne er i de fleste tilfælde endnu ikke blevet bearbejdet, eller der vil i hvert fald stadig være afgrøderester tilbage. For andre afgrøder (navnlig majs, som er en af de mest udbredte afgrøder i Belgien) finder høsten til gengæld sted i slutningen af oktober og begyndelsen af november.

98. Det står dog fast, at Retten tilsidesatte begrundelsespligten, eftersom den i den appellerede dom hverken kom ind på disse argumenter eller oplyste, hvorfor det var for sent at indlæse de grafiske data eller analysere risiciene efter den 31. august.

99. Kommissionen har henvist til den sammenfattende rapport, hvoraf det fremgår, at det som følge af forsinkelser i indlæsningen af grafiske data »ikke var muligt at foretage den krævede edb-krydskontrol af hele populationen på et tidligt stadium, og et stort antal sager kunne ikke medtages i risikoanalysen og den senere udvælgelse til kontrol på stedet« [62]. Klagepunktet sigtede ikke til, at kontrollen på stedet var gennemført for sent, men til, at det som følge af den forsinkede indlæsning af grafiske data var umuligt at gennemføre den administrative kontrol rettidigt, hvilket betød, at der ikke kunne foretages en hensigtsmæssig efterfølgende kontrol på stedet. Kommissionen har påpeget, at de belgiske myndigheder selv har erkendt, at den pågældende forsinkelse fik betydning for, hvilke støtteansøgninger der blev udvalgt i forbindelse med risikoanalysen.

ii) Stillingtagen

100. Appellanten har med det foreliggende anbringendes fjerde led gjort gældende, at Retten også foretog en urigtig retsanvendelse, da den fortolkede artikel 8 i forordning nr. 3508/92 samt artikel 6 og 9 i forordning nr. 3887/92 således, at de belgiske myndigheder i medfør heraf skulle indlæse de grafiske data i GIS senest den 31. august hvert år, eller da den tilsidesatte sin forpligtelse til at begrunde dommen.

62 — Domstolens oversættelse af et uddrag af den sammenfattende rapport.

101. Klagepunktet om den forsinkede indlæsning af grafiske data — dvs. provinsmyndighedens teknikers indlæsning i GIS-systemet af de marker, som landbrugerne havde indtegnet manuelt på luftfotos — der er beskrevet i Kommissionens sammenfattende rapport og omhandlet i den appellerede doms præmis 65, støttes på følgende ræsonnement: De sager, hvor de grafiske data ikke var blevet indlæst inden udgangen af august, kunne hverken indgå i risikoanalysen eller udvælges til kontrol på stedet.

102. Hertil anførte appellanten dog flere gange under førsteinstanssagen [63], at det angivne areal også var blevet sammenlignet med GIS-arealet i de sager, hvor indlæsningen af grafiske data havde fundet sted efter den 31. august, og at ansøgningerne vedrørende de afgrødegrupper, hvor forskellen mellem de to arealer var størst, ligesom det skete for de ansøgninger, hvor de grafiske data var indlæst inden denne dato, var blevet undersøgt som led i risikoanalysen og eventuelt udvalgt til fysisk kontrol på stedet.

103. Med dette argument påpegede appellanten i det væsentlige, at det forhold, at dataene blev indlæst efter den 31. august, på ingen måde forhindrede, at den pågældende sag indgik i risikoanalysen, eller at der blev iværksat kontrol på stedet, selv om det skete efter denne dato.

104. Appellanten havde endvidere præciseret, at det ikke er omsonst at gennemføre kontrollen i september og oktober, selv om høsten er overstået, og fremført en række begrundelser til støtte for denne påstand (jf. punkt 97 ovenfor) [64].

105. Retten fastslog derfor fejlagtigt i den appellerede doms præmis 68, at appellanten med hensyn til påstanden om, at det som følge af den forsinkede indlæsning af grafiske data ikke var muligt at gennemføre den administrative kontrol i tide og dermed at gennemføre kontrol på stedet, »blot [havde bemærket], at risikoanalysen var baseret på samtlige kriterier med undtagelse af kriteriet om [forskellen mellem det angivne areal og GIS-arealet] [65], og at indlæsningen fandt sted inden den 31. august for dem, der udgjorde en risiko«.

106. Hertil kommer de argumenter, der er nævnt i punkt 102-104 ovenfor, og som

63 — Jf. punkt 68 i stævningen samt punkt 35 og 37 i replikken.

64 — Jf. punkt 80 i den stævning, der blev indgivet til Retten.

65 — Jf. fodnote 62 ovenfor.

Retten undlod at tage stilling til i den appellerede dom. Det fremgår faktisk af disse argumenter, at der i alle sager, hvor indlæsningen af grafiske data fandt sted efter den 31. august, alligevel blev foretaget en reel risikoanalyse baseret på kriteriet om forskellen mellem det angivne areal og GIS-arealet, og at den nødvendige kontrol på stedet blev gennemført på effektiv vis, også efter den 31. august.

107. Disse argumenter, som Kommissionen ikke har taget klart afstand fra, tilbageviser altså den påstand, som Kommissionen i det væsentlige støttede det pågældende klagepunkt på, nemlig at det, når de grafiske data blev indlæst efter den 31. august, var til hinder for, at de pågældende sager kunne medtages i risikoanalysen og dermed udvælges til kontrol på stedet.

108. De underbygges også dels af, at der ikke findes nogen retsakt, hvori datoen den 31. august er fastsat som sidste frist for den omhandlede indlæsning af grafiske data eller for risikoanalysen, dels af at Kommissionen ikke længere, som den gjorde i begyndelsen af den administrative procedure, hævder, at den kontrol på stedet, der som følge af den påståede forsinkede indlæsning fandt sted efter denne dato, havde været ineffektiv [66].

109. Efter at sagen er blevet rejst ved begge instanser, og Kommissionens repræsentant er blevet adspurgt herom under retsmødet for Domstolen, er det i mangel af en retsakt, som foreskriver, at denne frist skal overholdes, og i lyset af de omstændigheder, appellanten har påberåbt sig, stadig uklart, hvorfor det skulle være for sent at foretage indlæsningen af grafiske data og dermed risikoanalysen efter den 31. august. Kommissionens repræsentants henvisning til præmis 33-35 i dommen i sagen Italien mod Kommissionen [67], hvoraf det angiveligt fremgår, at den sidste frist er den 31. august, forekommer ikke relevant. Domstolen bekræftede i disse præmisser Kommissionens konklusioner, hvori det blev lagt Den Italienske Republik til last, at den kontrol på stedet, der var udført i september måned, ikke var pålidelig, fordi den fandt sted efter høsten. I denne sag tog Domstolen imidlertid stilling til, om kontrollen på stedet var sket for sent, hvorimod det, som det fremgår af den appellerede dom (præmis 66), og som Kommissionen bekræftede i sit svarskrift (punkt 56 og 57), i den foreliggende sag ikke foreholdes Kongeriget Belgien, at kontrollen på stedet skete for sent, men at kontrollen på stedet s*om følge af den påståede forsinkede indlæsning af grafiske data* ikke fandt sted. I de nævnte præmisser gjorde Domstolen

66 — Jf. præmis 66 i den appellerede dom, hvori Retten påpeger, at klagepunktet om den forsinkede kontrol på stedet, som oprindeligt blev påberåbt under den administrative procedure, ikke indgik i den sammenfattende rapport.

67 — Dom af 10.11.2005, sag C-307/03.

ikke engang opmærksom på, at kontrollen på stedet som hovedregel burde udføres inden den 31. august, men konstaterede blot, at den italienske regering ikke havde fremlagt relevante oplysninger, der gjorde det muligt at tilbagevise Kommissionens konklusioner [68].

110. Jeg mener derfor ikke, at Retten burde have godtaget Kommissionens påstand om, at det, fordi de grafiske data blev indlæst efter den 31. august, ikke var muligt at foretage den administrative kontrol i tide og dermed at foretage kontrol på stedet. Den kunne følgelig ikke med rette konkludere, at denne påstand kunne rejse begrundet og rimelig tvivl om, hvorvidt den kontrol, de belgiske myndigheder foretog i det omhandlede tidsrum, var effektiv.

111. Jeg mener derfor også, at den appellerede dom bør ophæves på dette punkt.

68 — Det skal i øvrigt påpeges, at høstperioden ikke er ens for alle afgrøder og alle geografiske områder, og selv om man går ud fra, at kontrollen på stedet nødvendigvis skal finde sted forud for høsten, kan der ikke fastsættes en bestemt frist for, hvornår denne kontrol skal være gennemført for alle afgrøder og for hele Fællesskabet.

3. Det overflødige i at tage stilling til det andet anbringendes femte led samt det tredje og fjerde anbringende i appelsagen

112. Hvis appellanten som ovenfor anført gives medhold i det andet anbringendes fire første led, er det ikke nødvendigt at tage stilling til dette anbringendes femte led, hvorved det gøres gældende, at begrundelsespligten på visse punkter er blevet tilsidesat, eller til det tredje og fjerde anbringende, som vedrører de dele af den appellerede dom, hvori Retten udtalte sig om appellantens subsidiære påstand om nedsættelse af de udgifter, der blev udelukket fra finansiering via EUGFL. Det andet anbringendes femte led eller det tredje eller fjerde anbringende vil således ikke give grundlag for at ophæve dommen i videre omfang, end det som ovenfor beskrevet er tilfældet med det andet anbringendes fire første led [69].

113. Jeg vil som følge heraf undlade at tage stilling til det andet anbringendes femte led samt til det tredje og fjerde anbringende, eftersom det i lyset af de konklusioner, jeg har draget efter undersøgelsen af det andet anbringendes fire første led, må anses for overflødigt.

69 — Jf. dom af 3.7.2003, forenede sager C-83/01 P, C-93/01 P og C-94/01 P, Chronopost m.fl. mod Ufex m.fl., Sml. I, s. 6993, præmis 43.

B — *Prøvelsen af Kommissionens beslutning*

114. Ifølge artikel 61 i statutten for Domstolen ophæver Domstolen den af Retten trufne afgørelse, hvis Domstolen giver appellanten medhold. Domstolen kan i denne forbindelse enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.

115. Da sagen er moden til påkendelse, bør Domstolen træffe endelig afgørelse om appellantens annullationspåstand.

116. Med det første annullationsanbringende, som er fremsat principalt i forhold til de øvrige anbringender, har appellanten gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 8 i forordning nr. 3508/92 samt artikel 6 og 9 i forordning nr. 3887/92, fordi appellanten i den foreliggende sag ikke anser det for muligt at udlede af disse bestemmelser, at de belgiske myndigheder har pligt til at træffe de manglende foranstaltninger eller pligt til at indlæse de grafiske markdata i GIS senest den 31. august.

117. Det fremgår dog af min gennemgang af det andet appelanbringendes fire første led, jf. punkt 67-92 og 100-111 ovenfor, at Kommissionen ikke har fremlagt tilstrækkelige oplysninger til, at det kan fastslås, om der hersker begrundet og rimelig tvivl om effektiviteten af den kontrol, de belgiske myndigheder iværksatte i det omhandlede tidsrum, både med hensyn til myndighedernes adfærd i forbindelse med konstateringen af, at det angivne areal var større end GIS-arealet, og med hensyn til tidspunktet for indlæsning af grafiske markdata i GIS.

118. Jeg mener derfor, at den anfægtede beslutning bør annulleres, for så vidt som der heri for Kongeriget Belgien fastsættes en fast reduktion på 2% af de udgifter, der er angivet med henblik på finansiering af EUGFL, Garantisektionen.

119. Da denne annullation imødekommer det første anbringende i førsteinstanssagen, er det naturligvis ufornødent at tage stilling til de øvrige anbringender, som kun er subsidiære, i den pågældende sag.

C — *Sagens omkostninger*

120. I henhold til artikel 122, stk. 1, i Domstolens procesreglement skal Domstolen træffe afgørelse om sagens omkostninger,

såfremt der gives appellanten medhold, og Domstolen selv endeligt afgør sagen. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, som ifølge artikel 118 finder anvendelse på forhandlingerne for Domstolen i sager, der angår appel af en afgørelse fra Retten, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

121. Da jeg mener, at Domstolen bør give appellanten medhold i sagen og tage annullationspåstanden til følge, foreslår jeg ligeledes, at Kommissionen, der hermed taber sagen, pålægges at betale sagsomkostningerne ved begge retsinstanser, hvilket appellanten har nedlagt påstand om.

VI — Forslag til afgørelse

122. Jeg foreslår på baggrund heraf, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

»1) Den af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans afsagte dom af 25. juli 2006 i sag T-221/04, Belgien mod Kommissionen, ophæves.

2) Kommissionens beslutning 2004/136/EF af 4. februar 2004 annulleres, for så vidt som der heri for Kongeriget Belgien fastsættes en fast reduktion på 2% af de udgifter, der er angivet med henblik på finansiering af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, for regnskabsårene 2000-2002.

3) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler de omkostninger, der er afholdt både i sagen i første instans og i appelsagen.«