CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. MENGOZZI van 10 januari 2008 [1]

1. In de onderhavige hogere voorziening verzoekt het Koninkrijk België (hierna ook: „rekwirant") om vernietiging van het arrest van het Gerecht van eerste aanleg (hierna: „Gerecht") van 25 juli 2006 (hierna: „bestreden arrest") [2] houdende verwerping van zijn beroep tot, primair, nietigverklaring van beschikking 2004/136/EG van de Commissie van 4 februari 2004 [3], voor zover daarin jegens rekwirant wordt beschikt dat de ten laste van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gedeclareerde uitgaven voor de boekjaren 2000-2002, forfaitair met 2 % worden gereduceerd, en subsidiair, verlaging van de uitgaven die aan financiering worden onttrokken.

I — Rechtskader

2. Volgens de communautaire regelgeving betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid [4] financiert het EOGFL, afdeling Garantie, met name de interventies ter regulering van de landbouwmarkten, waartoe volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten wordt overgegaan. [5] Wanneer de Commissie constateert dat bepaalde uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn verricht, neemt zij een besluit over de bedragen die van de communautaire financiering worden uitgesloten. [6] De lidstaten van hun kant zijn gehouden, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen te treffen om zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze worden uitgevoerd, onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen, en de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen. [7]

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.

2 — België/Commissie (T-221/04).

3 — Beschikking houdende onttrekking aan communautaire financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten voor het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, hebben verricht (PB L 40, blz. 31).

4 — In casu zijn de verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94, blz. 13) en, wat de na 1 januari 2000 verrichte uitgaven betreft, de verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad van 17 mei 1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 160, blz. 103), van belang. Deze verordeningen zijn niet meer van kracht, nu op 1 januari 2007 verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 209, blz. 1), in werking is getreden.

5 — Zie artikel 1, lid 2, sub b, en artikel 3, lid 1, van verordening nr. 729/70, evenals artikel 1, lid 2, sub b, en artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1258/99.

6 — Zie artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, en artikel 7, lid 4, van verordening nr. 1258/99.

7 — Zie artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70, en artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1258/99.

3. Artikel 1 van verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad van 27 november 1992 tot instelling van een geïntegreerd beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen [8] verplicht de lidstaten een geïntegreerd systeem in te voeren, dat met name van toepassing moet zijn op de communautaire steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen in de sector van de plantaardige productie.

4. Volgens artikel 2 van deze verordening omvat het geïntegreerd systeem de volgende onderdelen:

„a) een databank;

b) een alfanumeriek systeem voor de identificatie van de percelen landbouwgrond;

c) een alfanumeriek systeem voor de identificatie en de registratie van de dieren;

d) steunaanvragen;

e) een geïntegreerd controlesysteem."

Bij verordening (EG) nr. 1593/2000 van de Raad van 17 juli 2000 houdende wijziging van verordening (EEG) nr. 3508/92 [9], die op 28 juli 2000 in werking is getreden, is het woord „alfanumeriek" in artikel 2, sub b en c, geschrapt.

5. Volgens artikel 1, lid 4, van verordening nr. 3508/92 wordt in deze verordening onder „perceel landbouwgrond" verstaan: „een ononderbroken stuk grond waarop één enkel gewas wordt geteeld door één enkel bedrijfshoofd".

6. Artikel 4 van verordening nr. 3508/92 luidt:

„Het alfanumerieke systeem voor de identificatie van de percelen landbouwgrond wordt tot stand gebracht aan de hand van kadastrale kaarten en documenten, andere cartografische gegevens, of van luchtfoto's

8 — PB L 355, blz. 1. Deze meermaals gewijzigde verordening is ingetrokken bij verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001 (PB L 270, blz. 1).

9 — PB L 182, blz. 4.

of satellietbeelden of andere gelijkwaardige referenties die als bewijsstuk kunnen dienen dan wel van meerdere van deze bronnen."

Bij verordening nr. 1593/2000 is de tekst van dit artikel vervangen door:

„Er wordt een systeem voor de identificatie van de percelen landbouwgrond ingevoerd dat is gebaseerd op kadastrale kaarten en documenten of andere cartografische gegevens. Daarbij worden geautomatiseerde geografische informatietechnieken, bij voorkeur met inbegrip van gerectificeerde lucht- of satellietbeelden, gebruikt, met een homogene norm die ten minste een precisie waarborgt welke overeenkomt met die van kaarten van 1:10 000."

7. Volgens artikel 7 van verordening nr. 3508/92 heeft „[h]et geïntegreerd controlesysteem […] betrekking op alle ingediende steunaanvragen, met name wat betreft de administratieve controles, de controles ter plaatse en in voorkomend geval de verificaties met behulp van teledetectie met vliegtuigen of via satellieten."

8. Het daaropvolgende artikel 8 bepaalt:

„1. De lidstaat verricht een administratieve controle van de steunaanvragen.

2. Ter aanvulling van de administratieve controles worden steekproefsgewijze controles ter plaatse op de landbouwbedrijven verricht. Voor al deze controles stelt de lidstaat een steekproefprogramma op.

3. Elke lidstaat wijst een instantie aan die verantwoordelijk is voor de coördinatie van de in de onderhavige verordening voorgeschreven controles.

4. De nationale instanties kunnen, onder nader vast te stellen voorwaarden, controles met behulp van teledetectie verrichten om de oppervlakte van de percelen landbouwgrond te bepalen, het gebruik ervan vast te stellen en de staat van de percelen te controleren.

[…]"

9. Op grond van artikel 13, lid 1, van verordening nr. 3508/92, in de versie na wijziging bij verordening (EG) nr. 2466/96 van de Raad van 17 december 1996 houdende wijziging van verordening nr. 3508/92 [10], moesten op 1 januari 1997 alle elementen van het geïntegreerd beheers- en controlesysteem die in artikel 2 van de verordening worden genoemd, in België worden toegepast. Bij verordening nr. 1593/2000 is vervolgens

10 — PB L 335, blz. 1.

een punt c aan artikel 13, lid 1, toegevoegd, waarin de termijn waarop in de verschillende lidstaten „het geografische deel van het systeem voor de identificatie van de percelen, zoals bepaald in artikel 4" moest worden toegepast, op 1 januari 2005 werd gesteld.

10. Artikel 6 van verordening (EEG) nr. 3887/92 van de Commissie van 23 december 1992 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen [11], zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1678/98 [12] van de Commissie van 29 juli 1998, bepaalt:

„1. De administratieve controles en de controles ter plaatse worden uitgevoerd op zodanige wijze dat een doeltreffende verificatie van de naleving van de voorwaarden voor toekenning van de steunbedragen en premies is gewaarborgd.

2. De in artikel 8, lid 1, van verordening (EEG) nr. 3508/92 bedoelde administratieve controle omvat met name:

a) kruiscontroles betreffende de aangegeven percelen en dieren om elke ongerechtvaardigde dubbele toekenning van steun voor hetzelfde kalenderjaar te voorkomen;

b) […].[13]

3. De controles ter plaatse betreffen ten minste een belangrijke steekproef uit de aanvragen. Deze steekproef moet bestaan uit ten minste:

— […];

— 5 % van de steunaanvragen ‚oppervlakten', welk percentage evenwel slechts 3 % is voor de steunaanvragen ‚oppervlakten' boven het aantal van 700 000 per lidstaat en per kalenderjaar.

Indien bij bezoeken ter plaatse belangrijke onregelmatigheden in een regio of deelregio worden geconstateerd, nemen de bevoegde instanties de volgende maatregelen voor deze regio of deelregio: in het lopende jaar verrichten zij extra controles en zij verhogen het in het volgende jaar te controleren percentage aanvragen.

4. De aanvragen waarvoor controles ter plaatse worden verricht, worden door de

11 — PB L 391, blz. 36.
12 — PB L 212, blz. 23.
13 — Deze controles hebben enkel betrekking op runderen.

bevoegde instantie met name aan de hand van een risicoanalyse en van een element inzake hun representativiteit voor de ingediende steunaanvragen bepaald. Bij de risicoanalyse wordt rekening gehouden met:

— de steunbedragen;

— het aantal percelen, de oppervlakte of het aantal dieren waarvoor de steun wordt aangevraagd;

— de ontwikkeling ten opzichte van het voorgaande jaar;

— de constateringen bij controles in de voorgaande jaren;

— andere door de lidstaten te bepalen omstandigheden;

— overtredingen van verordening (EG) nr. 820/97.[14]

[…]

7. De oppervlakte van de percelen landbouwgrond wordt bepaald met behulp van ieder door de bevoegde instantie omschreven geschikt middel dat een meetnauwkeurigheid garandeert die ten minste overeenkomt met die welke volgens de nationale bepalingen voor officiële metingen is vereist. Deze instantie stelt een tolerantiemarge vast met inachtneming van met name de gebruikte meettechniek, de nauwkeurigheid van de beschikbare officiële documenten, de plaatselijke situatie (zoals een helling of de vorm van de percelen) en het bepaalde in de volgende alinea.

[…]”

11. Bij verordening (EG) nr. 2801/1999 van de Commissie van 21 december 1999 tot wijziging van verordening nr. 3887/92[15] is de tekst van artikel 6, lid 2, met ingang van 1 januari 2000 vervangen door:

„De in artikel 8, lid 1, van verordening (EEG) nr. 3508/92 bedoelde administratieve controle omvat met name:

14 — Verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad van 21 april 1997 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten (PB L 117, blz. 1).

15 — PB L 340, blz. 29.

a) kruiscontroles betreffende de aangegeven percelen en dieren, om te voorkomen dat dezelfde steun meer dan eenmaal wordt toegekend voor hetzelfde kalenderjaar/verkoopseizoen en om te voorkomen dat in het kader van communautaire steunregelingen waarvoor de oppervlakte moet worden aangegeven, steun ten onrechte wordt gecumuleerd;

b) [...][16];

c) [...][17]."

Daarnaast is bij verordening nr. 2801/99 het tweede streepje van artikel 6, lid 3, van verordening nr. 3887/92 vervangen door:

„— 5 % van de steunaanvragen ‚oppervlakten'."

12. Artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3887/92 luidt als volgt:

„Indien een lidstaat besluit de in artikel 6, lid 3, bedoelde steekproef geheel of gedeeltelijk te controleren door middel van teledetectie, gaat hij over tot:

— foto-interpretatie van beelden of luchtfoto's met het doel voor alle te controleren percelen de vegetatie te herkennen en de oppervlakte te meten,

— een fysieke controle van de aanvragen waarvoor niet op grond van foto-interpretatie ten genoegen van de bevoegde instantie kan worden geconcludeerd dat de aangifte juist is."

13. Artikel 9, lid 2, van verordening nr. 3887/92, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1648/95 van de Commissie van 6 juli 1995 [18], bepaalt met name:

„Wanneer wordt vastgesteld dat de in de steunaanvraag ‚oppervlakten' aangegeven

16 — Deze controles hebben enkel betrekking op runderen.

17 — Deze controles hebben enkel betrekking op runderen.

18 — PB L 156, blz. 27.

oppervlakte groter is dan de geconstateerde oppervlakte, wordt het steunbedrag berekend op basis van de bij de controle feitelijk geconstateerde oppervlakte. Behoudens overmacht wordt de feitelijk geconstateerde oppervlakte echter verlaagd met:

— tweemaal het vastgestelde verschil wanneer dit groter dan 3 % van de geconstateerde oppervlakte of dan 2 ha en niet groter dan 20 % van de geconstateerde oppervlakte is.

Er wordt geen aan de oppervlakte gekoppelde steun toegekend wanneer het vastgestelde verschil groter is dan 20 % van de geconstateerde oppervlakte.

[…]"

14. Verordening nr. 3887/92 is bij verordening (EG) nr. 2419/2001 van de Commissie van 11 december 2001 [19] ingetrokken. Deze laatste verordening stelt nieuwe uitvoeringsbepalingen vast voor het bij verordening nr. 3508/92 ingestelde geïntegreerde beheers- en controlesysteem, die volgens artikel 54 van deze verordening van toepassing zijn op steunaanvragen voor verkoopseizoenen of premieperioden die op of na 1 januari 2002 ingaan.

15. Artikel 31, lid 2, van verordening nr. 2419/2001, een bepaling die overeenkomt met die van artikel 9, lid 2, eerste alinea, eerste volzin, van verordening nr. 3887/92, bepaalt:

„Wanneer de in de steunaanvraag ‚oppervlakten' aangegeven oppervlakte groter is dan de bij een administratieve controle of een controle ter plaatse voor dezelfde gewasgroep geconstateerde oppervlakte, wordt het steunbedrag, onverminderd overeenkomstig de artikelen 32 tot en met 35 toe te passen kortingen of uitsluitingen, berekend op basis van de geconstateerde oppervlakte voor de betrokken gewasgroep."

II — Feiten die aan het geding ten grondslag liggen

16. De Belgische autoriteiten hebben al in 1996 een systeem voor de identificatie van percelen landbouwgrond aan de hand van luchtfoto's uit het geautomatiseerd geografisch informatiesysteem (GIS) ingevoerd. [20] De percelen landbouwgrond werden door de landbouwers met de hand op de luchtfoto's gemarkeerd en de grafische gegevens werden vervolgens door de dienst in het GIS ingevoerd.

19 — Verordening houdende uitvoeringsbepalingen inzake het bij verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad ingestelde geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB L 327, blz. 11).

20 — Dit is een geautomatiseerd systeem voor de weergave en analyse van hetgeen op het aardoppervlak aanwezig is of gebeurt en vanuit de ruimte zichtbaar is. De geografische of satellitaire informatie is gebaseerd op een gemeenschappelijk satellitair referentiesysteem.

17. Na controles in België in mei 2001 hebben de diensten van de Commissie die met de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL waren belast, enkele anomalieën geconstateerd in de controles die de Belgische autoriteiten in de sector akkerbouwgewassen hadden uitgevoerd.

18. Op 30 september 2003 heeft de Commissie een syntheseverslag vastgesteld waarin zij met name concludeerde dat het Koninkrijk België in de oogstjaren 1999-2001 noch artikel 8 van verordening nr. 3508/92, noch de artikelen 6 en 9 van verordening nr. 3887/92 in acht had genomen: enerzijds had het namelijk de aangegeven oppervlakte van percelen landbouwgrond waarvoor steun was aangevraagd niet verlaagd en/of geen controles ter plaatse verricht in de gevallen waarin de administratieve controle erop wees dat de aangegeven oppervlakte groter was dan de in het GIS ingevoerde oppervlakte (hierna: „GIS-oppervlakte"); anderzijds had het de grafische gegevens van de percelen landbouwgrond met vertraging in het GIS ingevoerd, waardoor enkele dossiers niet waren opgenomen in de risicoanalyse. De Commissie heeft daaruit geconcludeerd dat het Koninkrijk België de aanvullende controles niet adequaat of in overeenstemming met de toepasselijke regelgeving had uitgevoerd.

19. Op 4 februari 2004 heeft de Commissie beschikking 2004/136 (hierna: „litigieuze beschikking") gegeven, waarin met name de uitgaven van de door het Koninkrijk België erkende betaalorganen die voor de boekjaren 2000-2002 ten laste van het EOGFL, afdeling Garantie, zijn gedeclareerd voor de sector akkerbouwgewassen, forfaitair met 2 % (9 322 809 EUR) werden gereduceerd als gevolg van onvolkomenheden bij de aanvullende controles.

III — Procesverloop voor het Gerecht en bestreden arrest

20. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 13 april 2004 en ingeschreven onder nummer C-176/04, heeft het Koninkrijk België verzocht om nietigverklaring van de litigieuze beschikking voor zover daarin de bovengenoemde forfaitaire reductie werd beschikt, en subsidiair, verlaging van de aan financiering onttrokken uitgaven tot 1 079 814 EUR.

21. Bij beschikking van 8 juni 2004 heeft het Hof de zaak overeenkomstig artikel 51 van het Statuut van het Hof van Justitie, zoals gewijzigd bij besluit 2004/407/EG, Euratom van de Raad van 26 april 2004 tot wijziging van de artikelen 51 en 54 van het Statuut van het Hof van Justitie [21], naar het Gerecht verwezen.

22. Het beroep, ingeschreven onder nummer T-221/04 ter griffie van het Gerecht, berustte op drie middelen. Met zijn eerste middel

21 — PB L 132, blz. 5.

ontkende het Koninkrijk België dat het artikel 8 van verordening nr. 3508/92 en de artikelen 6 en 9 van verordening nr. 3887/92 had geschonden. Met zijn tweede middel voerde het subsidiair aan dat de Commissie de door haarzelf in document VI/5330/97 van 23 oktober 1997 („Berekening van de financiële consequenties bij de voorbereiding van de beschikking inzake de goedkeuring van de rekeningen in het kader van het EOGFL-Garantie” [22]; hierna: „Richtsnoeren”) gestelde voorwaarden, en daarmee uiteindelijk artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70 [23], zoals gewijzigd bij verordening nr. 1287/95 [24], en artikel 7, lid 4, van verordening nr. 1258/99 [25], had geschonden. Met zijn derde middel voerde rekwirant meer subsidiair aan dat het evenredigheidsbeginsel was geschonden door de hoogte van de correctie die de Commissie had opgelegd.

23. In het bestreden arrest, waarin het Gerecht het beroep in zijn geheel heeft verworpen en rekwirant in de kosten heeft verwezen, heeft het Gerecht om te beginnen ambtshalve vastgesteld dat de subsidiaire vordering tot vermindering van de correctie niet-ontvankelijk was, omdat het in het kader van een beroep tot nietigverklaring niet bevoegd is de litigieuze beschikking te vervangen of te wijzigen. [26]

24. Ten gronde heeft het Gerecht in de eerste plaats het eerste middel en het eerste onderdeel van het tweede middel gezamenlijk onderzocht en afgewezen. Daarmee werd betoogd dat de voorwaarde van een „ernstige tekortkoming bij de toepassing van expliciete communautaire voorschriften”, aldus de Richtsnoeren, in het onderhavige geval niet was vervuld.

25. Onder verwijzing naar de eerste klacht in het syntheseverslag van de Commissie aan het adres van het Koninkrijk België, met betrekking tot de ontoereikende reactie van de Belgische autoriteiten op de anomalieën die bij de administratieve controles dankzij het GIS aan het licht waren gekomen, heeft het Gerecht in de eerste plaats uit dit verslag opgemaakt dat, in enkele gevallen waarin de in de steunaanvraag aangegeven oppervlakte meer dan 5 % groter was dan de GIS-oppervlakte en in alle gevallen waarin de aangegeven oppervlakte minder dan 5 % groter was, steun was uitgekeerd zonder aanvullend onderzoek door de Belgische autoriteiten. [27]

26. Het merkte op dat „wanneer bij een administratieve controle uit het GIS naar voren komt dat de in een steunaanvraag aangegeven oppervlakte groter is dan de GIS-oppervlakte, het resulterende verschil een anomalie is die een aanwijzing vormt voor een mogelijke onregelmatigheid van de aanvraag (hierna: ‚anomalieën’)”. Het Gerecht merkte namelijk op dat „als de GIS-oppervlakte beter met de werkelijke oppervlakte overeenstemt dan de in de

22 — Voetnoot niet van toepassing op de Nederlandstalige versie.

23 — Zie de voetnoten 4 en 6 hierboven.

24 — Verordening (EG) van de Raad van 22 mei 1995 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 729/70 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 125, blz. 1).

25 — Zie de voetnoten 4 en 6 hierboven.

26 — Bestreden arrest, punten 26-28.

27 — Bestreden arrest, punt 45.

steunaanvraag aangegeven oppervlakte, is de uitkering van de steun ‚oppervlakte' op grond van de aangegeven oppervlakte een onverschuldigde betaling ten gunste van de aanvrager en dus een financieel nadeel voor het EOGFL". Het verwierp daarop het betoog van rekwirant dat de anomalieën niet van belang waren, omdat de gegevens over de oppervlakte van de percelen landbouwgrond uit het GIS, die waren verkregen door met de hand de oppervlakte op (soms oude) foto's aan te geven, onnauwkeurig waren. Uit die onnauwkeurigheid volgt volgens het Gerecht dat „het risico van een financieel nadeel voor het EOGFL niet kan worden uitgesloten". „Als de gegevens immers nauwkeurig waren, zou dat financieel nadeel zeker zijn", aldus het Gerecht, maar „door de onnauwkeurigheid van deze gegevens kan niet worden vastgesteld of het financieel nadeel zich voordoet of niet", zodat „de anomalieën voor het EOGFL een risico van financieel nadeel inhouden". [28]

27. Het Gerecht merkte vervolgens op dat het de lidstaten ten tijde van de feiten van het geding op grond van de toen geldende regelgeving weliswaar was toegestaan het GIS te gebruiken, maar dit niet verplicht was. Door het GIS al in te voeren voordat het verplicht werd, hadden de Belgische autoriteiten zich echter voorzien van „een controle-instrument waarmee relevante gegevens konden worden geleverd die uitgingen boven hetgeen in artikel 6, lid 2, van verordening nr. 3887/92 uitdrukkelijk is voorgeschreven". Volgens het Gerecht kon de Commissie „dat element dat aanleiding bood voor ernstige en redelijke twijfel en een aanwijzing was voor een risico van financieel nadeel voor het EOGFL, niet negeren louter omdat het systeem waarmee de anomalieën aan het licht waren gekomen niet verplicht was of daarvoor niet was bedoeld". Dientengevolge meende het Gerecht dat de Commissie, overeenkomstig de rechtspraak [29], een bewijs had geleverd voor de ernstige en redelijke twijfel die zij koesterde omtrent de juistheid van de oppervlakten die de landbouwers hadden aangegeven en dus omtrent de doeltreffendheid van de door de Belgische autoriteiten verrichte controles en de regelmatigheid van de door hen geleverde gegevens. [30]

28. Ook het argument van rekwirant dat de Commissie, door de Belgische autoriteiten naar aanleiding van deze anomalieën voor te schrijven controles ter plaatse te verrichten, de oppervlakte te reduceren of andere administratieve controles te verrichten, verplichtingen probeerde op te leggen die pas in regelgeving van na de feiten van het geding is ingevoerd, werd verworpen. Het Gerecht merkte daarover op dat deze verplichtingen „voortvloeiden, eventueel impliciet, uit het feit dat de lidstaten ingevolge de regeling gehouden zijn een stelsel van controle en toezicht op te zetten". Het Gerecht leidde met name uit artikel 8 van verordening nr. 3508/92 en de artikelen 6, lid 1, en 9, lid 2, van verordening nr. 3887/92 af dat „de lidstaten verplicht zijn een stelsel van administratieve controles en controles ter plaatse op te zetten waarmee kan worden verzekerd dat de materiële en formele voorwaarden voor toekenning van de steun naar behoren

28 — Bestreden arrest, punten 47 en 48.

29 — Arrest van 21 januari 1999, Duitsland/Commissie (C-54/95, Jurispr. blz. I-35, punt 35).

30 — Bestreden arrest, punt 30 en de punten 49 en 50.

worden nageleefd". Uit de rechtspraak [31] leidde het bovendien af dat „de administratieve controle die aan de controle ter plaatse voorafgaat, aldus moet worden uitgevoerd, dat de nationale instanties daaruit alle mogelijke conclusies, zekerheid dan wel twijfels, kunnen trekken over de naleving van de voorwaarden voor toekenning van de steun". [32]

29. Nadat het Gerecht had geconcludeerd dat de Belgische autoriteiten wel moesten reageren op de anomalieën die dankzij het GIS aan het licht waren gekomen [33], heeft het beoordeeld of de controles van de autoriteiten doeltreffend zijn geweest. Deze controles worden in punt 58 van het bestreden vonnis aldus beschreven:

„In casu hebben de Belgische autoriteiten onder de criteria voor de risicoanalyse van artikel 6, lid 4, van verordening nr. 3887/92 om vast te stellen welke dossiers ter plaatse gecontroleerd moesten worden, zelf een criterium opgenomen dat gebaseerd was op de anomalieën. Wanneer de dossiers betrekking hadden op een gewasgroep die zelf (positieve of negatieve) anomalieën bevatte die een bepaalde tolerantiemarge overschreden, hebben deze autoriteiten de grafische gegevens in het GIS gecontroleerd en geconstateerd dat de anomalieën door de correctie van deze gegevens in bepaalde gevallen verdwenen. In de resterende gevallen hebben zij de dossiers geselecteerd met het oog op een controle ter plaatse. De Belgische regering stelt op dit punt onweersproken dat zij 10 % van de aanvragen heeft gecontroleerd, een belangrijk deel van de aanvragen die op grond van het criterium van de anomalieën bij de risicoanalyse waren geselecteerd (52 % in 1999, 24 % in 2000 en 28 % in 2001)." [34]

30. Het Gerecht heeft eerst vastgesteld dat deze tolerantiemarge 5 % bedroeg [35] en vervolgens uitgemaakt dat het gebruik van een tolerantiemarge bij een administratieve controle niet aanvaardbaar was, omdat de controle zelf erdoor werd vervalst. In die zin heeft het als volgt geredeneerd:

„De functie van een dergelijke controle is immers de gegevens in een steunaanvraag te verifiëren. Als aanwijzingen voor onregelmatigheden in deze fase worden geëlimineerd, in dit geval door enkel die anomalieën van meer dan 5 % in aanmerking te nemen, worden de betrokken dossiers niet volledig en doeltreffend gecontroleerd. Door dossiers in de fase van de risicoanalyse te elimineren wordt bovendien verhinderd dat de anomalieën, eventueel in combinatie met andere criteria, tot voortzetting van de controles leiden. Een tolerantiemarge kan bij de controles ter plaatse eventueel worden toegestaan, in het bijzonder bij teledetectie met behulp van satellieten, vanwege de technische beperkingen van het meetinstrument, maar bij administratieve controles kan zij niet met

31 — Arresten van 3 oktober 1996, Duitsland/Commissie (C-41/94, Jurispr. blz. I-4733, punt 17), en 14 april 2005, Spanje/Commissie (C-468/02, punt 40).

32 — Bestreden arrest, punten 51-54.

33 — Bestreden arrest, punt 57.

34 — Punt 58.

35 — Bestreden arrest, punt 59.

dezelfde argumenten worden gerechtvaardigd. Daarbij komt dat de anomalieën niet het resultaat zijn van een meetfout, die volgens de Belgische regering te wijten is aan de onnauwkeurigheid van het GIS, maar zij de verschillen weerspiegelen tussen de gegevens in de steunaanvraag en de administratieve gegevens waarover de Belgische autoriteiten beschikken." [36]

31. Het Gerecht heeft toegevoegd dat, in elk geval, „het gebruik van een tolerantiemarge van 5 % uit de aard der zaak de twijfels over de juistheid van de cijfers die de Belgische autoriteiten hebben geleverd, intact laat, tenminste bij cijfers tot en met 5 %, nog afgezien van de twijfels die rijzen omdat geen sancties zijn voorzien voor de onregelmatige aanvragen". Het merkte op dat „de controles door de Belgische autoriteiten niet konden verhinderen dat zonder aanvullend onderzoek steun is uitgekeerd voor sommige dossiers met een anomalie van meer dan 5 % en voor alle dossiers met een anomalie van minder dan 5 %" [37], zoals de Commissie heeft verklaard.

32. Wat de tweede klacht in het syntheseverslag betreft, over de vertraging bij de invoering van de grafische gegevens, heeft het Gerecht in de eerste plaats uit het verslag afgeleid dat aan het einde van augustus 1999 pas 60 % van de gegevens in het GIS was ingevoerd, eind augustus 2000 70 % en eind augustus 2001 87 %. Daaruit concludeerde de Commissie dat een groot deel van de dossiers bij de risicoanalyse niet in aanmerking kon worden genomen en niet kon worden geselecteerd voor een controle ter plaatse. [38]

33. Het Gerecht heeft daarover opgemerkt dat de Commissie terecht van mening was dat de administratieve controles door deze te late invoering niet tijdig konden worden verricht, waardoor de controles ter plaatse niet konden plaatsvinden. Het Gerecht heeft met name geconcludeerd dat „de Belgische regering geen relevante elementen heeft aangevoerd om de door de Commissie geconstateerde ontbrekende controles ter plaatse als gevolg van de te late invoering aan te tasten" en daardoor „een zeker aantal dossiers niet is gecontroleerd". [39]

34. Het feit dat in geen enkele EOGFL-regeling is neergelegd dat de grafische gegevens vóór 31 augustus van elk jaar moesten worden ingevoerd, staat volgens het Gerecht niet aan deze conclusie in de weg. Immers, enerzijds „kon het ontbreken van uitdrukkelijk voorgeschreven verplichtingen de twijfels die rezen naar aanleiding van het ontbreken van controles ter plaatse niet wegnemen" en anderzijds „is deze vertraging, als ze tot het ontbreken van controles leidt, in strijd met de algemene verplichting om deze controles te kunnen verrichten". Het Gerecht heeft bovendien geoordeeld dat het feit dat controles ter plaatse na 31 augustus zijn verricht en aanleiding hebben gegeven tot correcties, niet relevant

36 — Bestreden arrest, punt 60.
37 — Bestreden arrest, punt 61.
38 — Bestreden arrest, punt 65.
39 — Bestreden arrest, punten 67 en 69.

is. Deze omstandigheid betekent volgens het Gerecht namelijk niet „dat alle noodzakelijke controles zijn verricht en toont niet aan dat deze controles ter plaatse het resultaat zijn van een doeltreffende risicoanalyse die na 31 augustus is verricht”. [40]

35. Tot slot heeft het Gerecht ook het tweede onderdeel van het tweede middel en het derde middel afgewezen. Daarin werd respectievelijk aangevoerd dat er geen reëel risico van financieel nadeel voor het EOGFL bestond, een nadere voorwaarde voor de toepassing van een financiële correctie in de zin van de Richtsnoeren, en dat het evenredigheidsbeginsel was geschonden.

IV — Procesverloop voor het Hof en conclusies van partijen

36. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 13 oktober 2006, heeft rekwirant hogere voorziening ingesteld tegen voornoemd arrest.

37. De vertegenwoordigers van partijen zijn ter terechtzitting van 21 juni 2007 gehoord.

40 — Bestreden arrest, punt 70.

38. Rekwirant concludeert dat het het Hof behage:

— het bestreden arrest te vernietigen en, rechtdoende op het beroep in eerste aanleg, de litigieuze beschikking nietig te verklaren;

— subsidiair, het bestreden arrest te vernietigen, en gebruikmakend van zijn volledige rechtsmacht, de in de litigieuze beschikking toegepaste correctie te verminderen tot 1 491 085 EUR;

— uiterst subsidiair, het bestreden arrest te vernietigen en de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht;

— de Commissie te verwijzen in de kosten van zowel de hogere voorziening als het geding in eerste aanleg.

39. De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

— de hogere voorziening af te wijzen;

— rekwirant te verwijzen in de kosten.

V — Juridische analyse

A — *De hogere voorziening*

40. Ter ondersteuning van zijn hogere voorziening voert rekwirant vier middelen aan. Het eerste middel betreft een onjuiste opvatting van de feiten. Het tweede middel betreft de schending van artikel 8 van verordening nr. 3508/92, van de artikelen 6 en 9 van verordening nr. 3887/92 en van de motiveringsplicht. Het derde middel betreft een schending van het evenredigheidsbeginsel. Het vierde middel betreft een onjuiste rechtsopvatting inzake de volledige rechtsmacht van de gemeenschapsrechter op het onderzochte gebied.

1. Eerste middel: onjuiste opvatting van de feiten

41. Het Koninkrijk België legt uit dat het systeem voor de identificatie van de percelen landbouwgrond waarover het sinds 1996 beschikt, het GIS, ten tijde van de feiten van het geding niet verplicht was (dat is het pas sinds 2005, op grond van verordening nr. 1593/2000) en nauwkeuriger en doeltreffender was dan het systeem van de andere lidstaten, omdat het gegevens bevatte op het niveau van afzonderlijke percelen landbouwgrond (en niet van groepen percelen) en berustte op luchtfoto's (en niet op kadasterkaarten of -registers). Dankzij het GIS moest het mogelijk worden de percelen landbouwgrond te identificeren, kruiscontroles bij de administratieve controles van de steunaanvragen te verrichten om overlappende percelen aan het licht te brengen en te elimineren, en te voorkomen dat voor hetzelfde perceel meerdere malen steun werd toegekend. De Belgische autoriteiten hebben het GIS derhalve in de oogstjaren waar de litigieuze beschikking betrekking op heeft (1999-2001; hierna: „betrokken periode") nooit opgevat als een instrument om de oppervlakte van de percelen landbouwgrond nauwkeurig te meten. De GIS-oppervlakte zou onnauwkeurig zijn omdat ze niet berust op metingen van het terrein of teledetectie, maar wordt berekend aan de hand van een tekening van de percelen die de landbouwers met de hand aanbrengen op luchtfoto's. Bij het aanbrengen van de markeringen met de hand of het invoeren in het GIS konden door de landbouwer of door de technici van het Provinciaal Bureau fouten zijn gemaakt of kon onnauwkeurig te werk zijn gegaan. Ook kleine fouten of onzorgvuldigheden konden relevante gevolgen hebben voor het berekenen van de oppervlakten, gezien de schaal van 1:10 000 van de foto's. Bovendien correspondeerde de GIS-oppervlakte in de betrokken periode niet noodzakelijkerwijs met de situatie op de grond, ook omdat de percelen met de hand werden gemarkeerd op foto's die tot vijf jaar oud waren, terwijl elk jaar 25 tot 30 % van de percelen landbouwgrond van oppervlakte veranderde, al naargelang de gewassen die er werden verbouwd. Volgens rekwirant kon de oppervlakte met het GIS alleen bij benadering worden geraamd. Zowel in België als in de andere lidstaten werd de juiste oppervlakte vastgesteld — en kon die enkel worden vastgesteld — door een opmeting ter plaatse door gekwalificeerde personen of door foto-interpretatie van satellietbeelden die in het kader van teledetectie zijn genomen.

42. In het licht van deze kenmerken van het GIS dat de Belgische autoriteiten gebruikten,

zou het Gerecht de feiten onjuist hebben opgevat door in punt 47 van het bestreden arrest te overwegen dat de GIS-oppervlakte beter met de werkelijkheid overeenkwam dan de oppervlaktegegevens die de landbouwers in de steunaanvragen zelf hadden aangegeven. Daarnaast zou het Gerecht de werking van het GIS verkeerd hebben begrepen toen het oordeelde, enerzijds, dat het verschil tussen de GIS-oppervlakte en de aangegeven oppervlakte dat bij de administratieve controle was geconstateerd, een anomalie was die wees op een mogelijk onregelmatige steunaanvraag, en anderzijds, dat als gevolg van de onnauwkeurigheid in de GIS-oppervlakte niet kon worden vastgesteld of er een reëel financieel nadeel was voor het EOGFL en dat risico's van financieel nadeel voor het EOGFL bij een administratieve controle dankzij het GIS duidelijk konden worden geïdentificeerd. Het bestreden arrest zou al met al zijn gebaseerd op de verkeerde premisse dat het GIS geschikt is om anomalieën in de aangegeven oppervlakten aan het licht te brengen.

43. De Commissie sluit uit dat het Gerecht de feiten verkeerd heeft opgevat. Zij werpt tegen dat het Gerecht in het geheel niet heeft overwogen dat het GIS een meetinstrument was, maar enkel dat de discrepantie tussen de GIS-oppervlakte en de aangegeven oppervlakte ernstige twijfels deed rijzen over deze laatste. Volgens de Commissie kon het GIS er niet enkel toe dienen de percelen landbouwgrond te identificeren, overlappingen aan het licht te brengen en dubbele aangiftes op te sporen, zoals rekwirant stelt. Zij wijst erop dat de administratieve controles uit hoofde van artikel 6, lid 2, sub a, van verordening nr. 3887/92, „met name" — en dus niet uitsluitend — kruiscontroles betreffende de aangegeven percelen omvatten om onverschuldigde betalingen te voorkomen, en herinnert eraan dat lid 1 van dat artikel voorschrijft dat de administratieve controles en de controles ter plaatse op zodanige wijze worden uitgevoerd dat een doeltreffende verificatie van de naleving van de voorwaarden voor toekenning van de steunbedragen en premies is gewaarborgd.

44. Ik zie in het bestreden vonnis geen onjuiste opvatting van de feiten door het Gerecht.

45. In punt 47 van het bestreden arrest wordt niet beweerd dat de GIS-oppervlakte de werkelijke oppervlakte van de percelen landbouwgrond weerspiegelt, noch dat ze beter overeenstemt met de werkelijke oppervlakte dan de aangegeven oppervlakte. De tweede volzin van dat punt — „als de GIS-oppervlakte beter met de werkelijke oppervlakte overeenstemt dan de in de steunaanvraag aangegeven oppervlakte, is de uitkering van de steun ‚oppervlakte' op grond van de aangegeven oppervlakte een onverschuldigde betaling ten gunste van de aanvrager en dus een financieel nadeel voor het EOGFL" — is een voorwaardelijke zin (immers ingeleid door „als"). Deze zin betekent dus dat, wanneer de GIS-oppervlakte kleiner is dan de aangegeven oppervlakte, de betaling van de steun op basis van deze aangegeven oppervlakte een financieel nadeel voor het EOGFL is *in het geval* dat de werkelijke oppervlakte beter overeenstemt met de GIS-oppervlakte dan met de aangegeven oppervlakte.[41]

41 — Deze volzin is ongelukkig geformuleerd, want in onnodig gecompliceerde bewoordingen wordt het vanzelfsprekende concept uitgedrukt dat er een financieel nadeel voor het EOGFL is wanneer de steun wordt betaald op grond van de aangegeven oppervlakte die groter is dan de werkelijke oppervlakte.

46. Anderzijds lijkt mij de bewering in de eerste volzin van punt 47 — „wanneer bij een administratieve controle uit het GIS naar voren komt dat de in een steunaanvraag aangegeven oppervlakte groter is dan de GIS-oppervlakte, [is] het resulterende verschil een anomalie […] die een aanwijzing vormt voor een mogelijke onregelmatigheid van de aanvraag" — een beoordeling door het Gerecht en niet een feitelijke vaststelling. Uit het bestreden arrest blijkt duidelijk dat het Gerecht de „onnauwkeurigheid van de GIS-gegevens" [42] in aanmerking heeft genomen en het de gegevens niet voetstoots heeft aanvaard. De vraag of dit verschil met recht kan worden opgevat als „een anomalie […] die een aanwijzing vormt voor een mogelijke onregelmatigheid van de aanvraag" is mijns inziens dus geen feitelijke vraag.

47. Heeft deze vraag betrekking op de beoordeling van de feiten, die in hogere voorziening niet kan worden getoetst, of op de juridische kwalificatie van die feiten, die daarentegen door het Hof kan worden beoordeeld?

48. Het lijkt mij dat de vraag in wezen betrekking heeft op de betekenis die moet worden toegekend aan dit verschil in verhouding tot de verplichtingen die op de lidstaten en hun autoriteiten rusten. In laatste instantie gaat het er volgens mij om wat de strekking is van de verplichting van de lidstaten om een doeltreffend stelsel van controle en toezicht op te zetten [43] en, meer in het bijzonder, om overeenkomstig artikel 8 van verordening nr. 3508/92 en de artikelen 6, lid 1, en 9, lid 2, van verordening nr. 3887/92 administratieve controles en controles ter plaatse op te zetten waarmee kan worden verzekerd dat de materiële en formele voorwaarden voor verstrekking van de steun naar behoren worden nageleefd. Het is dus een rechtsvraag, waarover het Hof zich in hogere voorziening kan uitspreken, en die in het tweede middel van rekwirant, dat ik nu zal onderzoeken, specifieker en uitvoeriger wordt uitgewerkt.

2. Tweede middel: schending van artikel 8 van verordening nr. 3508/92, van de artikelen 6 en 9 van verordening nr. 3887/92, en van de motiveringsplicht

49. Het tweede middel, zoals geformuleerd in het verzoekschrift in hogere voorziening, bestaat uit vijf onderdelen. In de eerste drie onderdelen worden grieven aangevoerd tegen de beoordelingen door het Gerecht over de ontoereikende reactie van de Belgische autoriteiten op de anomalieën die bij de administratieve controle dankzij het GIS aan het licht zijn gekomen. Het vierde onderdeel klaagt over de beoordelingen door het Gerecht van de klacht over de te late invoering van de grafische gegevens. Met het vijfde onderdeel

42 — Zie bijvoorbeeld punt 48 van het bestreden arrest, waar wordt overwogen dat „de onnauwkeurigheid van de GIS-gegevens niet impliceert dat zij zonder betekenis zijn".

43 — Arrest van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie (C-8/88, Jurispr. blz. I-2321, punt 16), en arrest Spanje/Commissie, aangehaald in voetnoot 31, punt 35.

beroept rekwirant zich op een schending van de motiveringsplicht op bepaalde punten die in het bestreden arrest worden behandeld.

50. Aangezien de vermeende motiveringsgebreken van het bestreden arrest die in het vijfde onderdeel van het onderhavige middel worden aangevoerd — zelfs als ze daadwerkelijk bestaan — er niet aan in de weg staan dat het Hof de grieven in de eerste vier onderdelen van het middel ten gronde onderzoekt, begin ik met deze vier onderdelen.

a) Eerste drie onderdelen van het middel (de klacht over de ontoereikende reactie van de Belgische autoriteiten op de anomalieën die bij de administratieve controle dankzij het GIS aan het licht zijn gekomen)

i) Argumenten van partijen

— Eerste onderdeel: schending van artikel 6, lid 7, van verordening nr. 3887/92 betreffende de vaststelling van de juiste middelen om de oppervlakte van de percelen landbouwgrond te bepalen

51. Rekwirant stelt dat het Gerecht artikel 6, lid 7, van verordening nr. 3887/92 heeft geschonden door in punt 49 van het bestreden arrest te overwegen dat het GIS „een controle-instrument [is] waarmee relevante gegevens konden worden geleverd die uitgingen boven hetgeen in artikel 6, lid 2, van verordening nr. 3887/92 uitdrukkelijk is voorgeschreven" en waarmee een risico van financieel nadeel voor het EOGFL kon worden geïdentificeerd. Deze bepaling laat immers aan de nationale autoriteiten over met welke middelen de oppervlakte van de percelen landbouwgrond wordt bepaald. Omdat de Belgische autoriteiten hadden besloten dat de oppervlakte van de percelen landbouwgrond bepaald moest worden hetzij door een opmeting ter plaatse door een landmeter of andere gekwalificeerde, hetzij door foto-interpretatie van satellietbeelden (teledetectie), kon het Gerecht aan het GIS niet een hoedanigheid toekennen — die van instrument voor het meten van de oppervlakte van de percelen landbouwgrond — die het voor de Belgische autoriteiten niet bezat.

52. De Commissie meent dat artikel 6, lid 7, van verordening nr. 3887/92, in casu niet van belang is, omdat deze bepaling over het meten van percelen landbouwgrond volgens haar van toepassing zou zijn op controles ter plaatse en niet op administratieve controles. In elk geval wijst de Commissie erop dat de Belgische autoriteiten eigener beweging vanaf 1996 hebben gekozen voor een identificatiesysteem van de percelen landbouwgrond — en dus voor een administratieve controle — op basis van luchtfoto's, een optie die door artikel 4 van verordening nr. 3508/92 uitdrukkelijk wordt toegestaan. Zij waren dus gehouden de nodige conclusies te trekken in geval van een verschil tussen de aangegeven oppervlakte en de GIS-oppervlakte en passende maatregelen te nemen.

— Tweede en derde onderdeel: schending van artikel 8 van verordening nr. 3508/92, en van de artikelen 6, lid 1, en 9, lid 2, van verordening nr. 3887/92

53. Rekwirant stelt dat de procedure die de Belgische autoriteiten volgens het syntheseverslag van de Commissie hadden moeten volgen toen zij een positief verschil tussen de aangegeven oppervlakte en de GIS-oppervlakte constateerden (controle ter plaatse of reductie van de oppervlakte ten opzichte van de aangegeven oppervlakte; hierna ook: „nagelaten maatregelen"), niet als verplicht kan worden beschouwd omdat zij impliciet is afgeleid van de algemene verplichting die voortvloeit uit artikel 8 van verordening nr. 3508/92 en uit de artikelen 6, lid 1, en 9, lid 2, van verordening nr. 3887/92 om een doeltreffend stelsel van controle en toezicht op te zetten. Het Gerecht zou deze bepalingen ten onrechte hebben toegepast in de mening dat de Belgische autoriteiten uit hoofde ervan de nagelaten maatregelen hadden moeten nemen.

54. In de eerste plaats onderstreept rekwirant dat de lidstaten uit hoofde van artikel 8 van verordening nr. 3508/92 en van de artikelen 6 en 7 van verordening nr. 3887/92 over ruime discretionaire bevoegdheid wat betreft de opzet van hun geïntegreerde beheers- en controlesysteem beschikken, een bevoegdheid die de Commissie moet respecteren. Bij het verifiëren of de Belgische autoriteiten bij de uitoefening van deze bevoegdheid een doeltreffend controlestelsel hebben gewaarborgd, zou het Gerecht ten onrechte hebben miskend dat het controlestelsel van deze autoriteiten veel verder ging dan de communautaire regelgeving voorschreef: zij hadden een risicoanalyse op basis van dertien criteria voorzien en niet op basis van enkel de vier in artikel 6, lid 4, van verordening nr. 3887/92 uitdrukkelijk neergelegde criteria, en daarnaast een systeem voor identificatie van de percelen landbouwgrond op het niveau van afzonderlijke percelen en niet van groepen percelen.

55. In de tweede plaats zou de verplichting voor de Belgische autoriteiten om de nagelaten maatregelen te nemen onverenigbaar zijn met uitdrukkelijke bepalingen van secundair gemeenschapsrecht. Enerzijds zou een dergelijke verplichting in strijd met het bepaalde in artikel 6, lid 3, van verordening nr. 3887/92 zijn, waar controles ter plaatse enkel worden voorgeschreven voor een belangrijke steekproef van ten minste 5 % van de steunaanvragen. Een verplichting de nagelaten maatregelen te treffen zou in de praktijk betekenen dat teledetectie in de fase van administratieve controle verplicht wordt, terwijl deze teledetectie in werkelijkheid een vorm van controle ter plaatse is. Anderzijds zou deze verplichting in strijd zijn met artikel 9, lid 2, van verordening nr. 3887/92, waarin is bepaald dat de aangegeven oppervlakte wordt verminderd in gevallen dat deze groter is dan de „geconstateerde oppervlakte" in de zin van het arrest Agrargenossenschaft Pretzsch [44], namelijk het resultaat van de controle ter plaatse. De verplichting om de oppervlakte te verminderen in geval van een positief verschil tussen de aangegeven oppervlakte en de oppervlakte die bij een administratieve controle wordt geconstateerd, zou

44 — Arrest van 28 november 2002 (C-417/00, Jurispr. blz. I-11053, punt 48).

pas vanaf het oogstjaar 2002 zijn ingevoerd op grond van artikel 31 van verordening nr. 2419/2001.

56. In de derde plaats zou de verplichting om de nagelaten maatregelen te nemen ook onverenigbaar zijn met de algemene beginselen van de communautaire rechtsorde, zoals rechtszekerheid en non-discriminatie. Enerzijds zouden de landbouwers ook zonder controles ter plaatse worden gestraft, terwijl een dergelijke mogelijkheid niet kon worden afgeleid uit duidelijke en expliciete regels, en dus door hen niet kon worden voorzien. Anderzijds zou het Koninkrijk België door deze verplichting ten opzichte van alle andere lidstaten worden gediscrimineerd, want deze laatste gebruikten voor de administratieve controle geen GIS op het niveau van afzonderlijke percelen landbouwgrond, maar veel minder nauwkeurige en doeltreffende systemen.

57. In de vierde plaats zou het Gerecht de toepassing van een tolerantiemarge bij de administratieve controle ten onrechte onaanvaardbaar hebben geacht. Het gebruik van een tolerantiemarge zou uitdrukkelijk zijn voorzien door artikel 6, lid 7, van verordening nr. 3887/92, en wordt voor de administratieve controle zelfs genoemd in aanbevelingen van de Commissie zelf. [45] Bovendien is het a fortiori gerechtvaardigd in een geval als het onderhavige, waarin de GIS-gegevens over de oppervlakte van de percelen landbouwgrond niet bijzonder betrouwbaar waren.

58. De Commissie stelt dat de verplichting de nagelaten maatregelen te nemen inherent is aan de naleving van de bestaande regelgeving, waarin de lidstaten met name is voorgeschreven een administratieve controle te verrichten van alle steunaanvragen (artikel 8, lid 1, van verordening nr. 3508/92) om de „doeltreffende verificatie" van de naleving van de voorwaarden voor toekenning van de steunbedragen te waarborgen (artikel 6, lid 1, van verordening nr. 3887/92). Toen een positief verschil tussen de aangegeven oppervlakte en de GIS-oppervlakte werd geconstateerd, konden de Belgische autoriteiten volgens de Commissie niet werkeloos blijven en de door het gemeenschapsrecht voorgeschreven administratieve controles zo elk nuttig effect ontnemen.

59. De Commissie sluit uit dat het bestaan van een dergelijke verplichting impliceert dat in de fase van de administratieve controle teledetectie moet worden toegepast. Zij herinnert eraan dat het gebruik van luchtfoto's met het oog op de administratieve controle voor de Belgische autoriteiten een optie is en iets anders dan de fysieke controle door middel van teledetectie.

60. Wat het genoemde arrest Agrargenossenschaft Pretzsch betreft, voert de

45 — Rekwirant beroept zich op de „Technical recommendations for the 2000 campaign of control with remote sensing of arable and forage land", document nr. OL/I04/M2066/2000 van het Directoraat-generaal Onderzoek, en de bijlage bij document nr. VI/8388/94 van het Directoraat-generaal Landbouw en plattelandsontwikkeling.

Commissie aan dat punt 48 van dit arrest, waarop rekwirant zich beroept, gelezen moet worden in het licht van het feit dat in de omstandigheden van de casus van dit arrest de vastgestelde inbreuk enkel door middel van een controle ter plaatse kon worden geconstateerd. Zij merkt op dat het Hof in punt 40 van dit arrest, waar het vaststelt „dat een verschil tussen de aangegeven oppervlakte en de bij de controles door de bevoegde autoriteiten feitelijk geconstateerde oppervlakte op zich leidt tot de oplegging van een sanctie", geen onderscheid maakt tussen administratieve controles en controles ter plaatse. Anderzijds zou artikel 31, lid 2, van verordening nr. 2419/2001 niet meer zijn dan een uitwerking van hetgeen al in artikel 9, lid 2, van verordening nr. 3887/92 besloten ligt.

61. De uitlegging van de betrokken regel die door het Gerecht is aanvaard, zou niet in strijd zijn met de beginselen van rechtszekerheid en non-discriminatie. Enerzijds heeft het Gerecht er in het arrest aan herinnerd dat de Belgische autoriteiten de mogelijkheid hadden controles ter plaatse te verrichten. Anderzijds moesten de Belgische autoriteiten, toen zij eenmaal voor een bepaalde controlemethode hadden gekozen, zich daaraan houden en waarborgen dat de controles overeenkomstig artikel 6, lid 1, van verordening nr. 3887/92, doeltreffend werden verricht.

62. Tot slot heeft de in artikel 6, lid 7, van verordening nr. 3887/92 bedoelde tolerantiemarge volgens de Commissie enkel betrekking op de controles ter plaatse. Haar eigen aanbevelingen — die door rekwirant worden ingeroepen — omvatten zeker de toepassing van een tolerantiemarge in het kader van de administratieve controles van de oppervlaktegegevens, maar enkel met betrekking tot de gegevens die zijn verkregen bij de aanvankelijke opzet van het systeem voor de identificatie van percelen op basis van gerectificeerde beelden, en niet ook met betrekking tot later verkregen gegevens.

ii) Beoordeling

63. De grieven die in het kader van de eerste drie onderdelen van het tweede middel zijn opgeworpen, kunnen gezamenlijk worden behandeld; in wezen zijn zij immers alle bedoeld om aan te tonen dat het Gerecht in het bestreden arrest ten onrechte heeft geoordeeld dat artikel 8 van verordening nr. 3508/92 en de artikelen 6, lid 1, en 9, lid 2, van verordening nr. 3887/92 moesten worden uitgelegd in de zin dat zij, in een situatie als de onderhavige, de Belgische autoriteiten verplichtten de nagelaten maatregelen te nemen. Ter ondersteuning van deze stelling voert rekwirant, naast argumenten op basis van de tekst van deze bepalingen, ook argumenten aan die zijn ontleend aan andere bepalingen in datzelfde artikel 6 van verordening nr. 3887/92 en aan algemene beginselen van het gemeenschapsrecht.

64. Voordat ik deze argumenten onderzoek, wil ik erop wijzen, zoals het Gerecht in het bestreden arrest ook zelf heeft gedaan, dat de Commissie, volgens vaste rechtspraak, wanneer zij weigert bepaalde uitgaven ten

laste van het EOGFL te brengen op grond dat deze het gevolg zijn van aan een lidstaat toe te rekenen overtredingen van communautaire voorschriften, de ontoereikendheid van de door de lidstaten verrichte controles of de onregelmatigheid van de door hen voorgelegde cijfers niet op uitputtende wijze behoeft aan te tonen; zij behoeft enkel een bewijs te leveren voor de ernstige en redelijke twijfel die zij koestert omtrent de door de nationale autoriteiten verrichte controles of de juiste toepassing van de geldende gemeenschapswetgeving. Deze verlichting van de bewijslast voor de Commissie is te verklaren door het feit dat de staat het best in staat is de voor de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen noodzakelijke gegevens te verzamelen en te verifiëren, zodat hij zo gedetailleerd en volledig mogelijk dient te bewijzen dat zijn controles inderdaad zijn uitgevoerd en, in voorkomend geval, dat de beweringen van de Commissie onjuist zijn. [46]

65. Daaruit volgt dat het Gerecht zich er bij zijn analyse terecht op heeft gericht te verifiëren of de resultaten van de controles door de Commissie van dien aard waren dat zij ernstige en redelijke twijfel mocht koesteren omtrent de door de Belgische autoriteiten in casu verrichte controles. Het Gerecht heeft de eerste van de klachten van de Commissie in het syntheseverslag bevestigd, nadat het in de eerste plaats had overwogen dat een positief verschil tussen aangegeven oppervlakte en GIS-oppervlakte een „anomalie is die een aanwijzing vormt voor een mogelijke onregelmatigheid van de aanvraag", waarop de Belgische autoriteiten naar behoren dienden te reageren, en, in de tweede plaats, dat de opstelling van deze autoriteiten tegenover deze anomalie geen passende reactie was. Zij hadden namelijk de nagelaten maatregelen moeten nemen.

66. In punt 52 van het bestreden arrest heeft het Gerecht erkend dat de geldende communautaire regelgeving in de betrokken periode de Belgische autoriteiten niet uitdrukkelijk verplichtte naar aanleiding van de geconstateerde anomalieën de nagelaten maatregelen te nemen. Het Gerecht leidde deze verplichting niettemin impliciet af uit artikel 8 van verordening nr. 3508/92 en uit de artikelen 6, lid 1, en 9, lid 2, van verordening nr. 3887/92.

67. De wezenlijke vraag die in de eerste drie onderdelen van het tweede middel wordt gesteld is of het Gerecht op die manier niet de strekking van de verplichtingen die ten laste van de lidstaten uit deze bepalingen voortvloeien, onjuist heeft opgevat.

68. Volgens de door het Gerecht aangehaalde rechtspraak van het Hof kan de verplichting om bepaalde toezichtsmaatregelen en controlevoorschriften vast te stellen die de lidstaten niet uitdrukkelijk door de

46 — Arrest van 14 april 2005, Portugal/Commissie (C-335/03, Jurispr. blz. I-2955, punt 68, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

gemeenschapsregeling op dit gebied worden voorgeschreven, inderdaad impliciet voortvloeien uit het feit dat de lidstaten ingevolge die regeling gehouden zijn de premie- en steunstelsels toe te passen en een stelsel van controle en toezicht op te zetten. [47]

69. Met name moet naast artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 en het daarmee overeenstemmende artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1258/99, waarin de lidstaten de algemene verplichting wordt opgelegd de nodige maatregelen te treffen om zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze worden uitgevoerd en om de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen, worden gewezen op artikel 8, leden 1 en 2, van verordening nr. 3508/92, waarin de lidstaten wordt voorgeschreven administratieve controles te verrichten en, ter aanvulling daarvan, steekproefsgewijze controles ter plaatse op de landbouwbedrijven, en op artikel 6, lid 1, van verordening nr. 3887/92, volgens welke de administratieve controles en de controles ter plaatse worden uitgevoerd op zodanige wijze dat een doeltreffende verificatie van de naleving van de voorwaarden voor toekenning van de steunbedragen en premies gewaarborgd is.

70. Uit deze voorschriften, bezien in samenhang met de in artikel 10 EG neergelegde verplichting tot loyale samenwerking met de Commissie, volgt dat de lidstaten vooral met het oog op een rechtmatig gebruik van de communautaire middelen verplicht zijn een stelsel van administratieve controles en controles ter plaatse op te zetten waarmee kan worden verzekerd dat de materiële en formele voorwaarden voor toekenning van de betrokken premies naar behoren worden nageleefd. [48]

71. Mijns inziens kunnen in casu uit deze verplichting niet de gevolgen ten laste van de Belgische autoriteiten voortvloeien die de Commissie en het Gerecht eruit hebben afgeleid.

72. Het geïntegreerde beheers- en controlesysteem dat bij de verordeningen nr. 3508/92 en 3887/92 is ingevoerd (hierna: „GBCS") beoogt volgens het Hof immers „de beheers- en controleactiviteiten doeltreffender te maken". Daartoe baseert het zich in de eerste plaats op de gegevens die de landbouwers in hun steunaanvragen opgeven. Het Hof heeft uitgemaakt dat „[e]en doeltreffende procedure veronderstelt dat de gegevens die een steunaanvrager [overeenkomstig artikel 6 van verordening nr. 3887/92] moet verstrekken, van meet af aan volledig en juist zijn zodat hij een juiste aanvraag om compensatiebedragen kan indienen en sancties kan vermijden". [49]

47 — Arrest van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie, aangehaald in voetnoot 43, punt 16, en arrest Spanje/Commissie, aangehaald in voetnoot 31, punt 35.

48 — Zie arrest van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie, aangehaald in voetnoot 43, punt 20, en arrest Spanje/Commissie, aangehaald in voetnoot 31, punt 36.

49 — Arrest van 16 mei 2002, Schilling en Nehring (C-63/00, Jurispr. blz. I-4483, punt 34).

73. Het Hof heeft bovendien benadrukt dat „[d]e procedures tot uitvoering van de uit hoofde van het GBCS verleende steun […] betrekking [hebben] op een groot aantal aanvragen", zodat „[e]en doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap in een dergelijke context impliceert dat de steunontvangers actief meewerken aan de correcte uitvoering van deze procedures en instaan voor de juistheid van de bedragen die hun in het kader van het GBCS worden toegekend". [50]

74. Volgens het Hof volgt uit de bepalingen van de verordeningen nrs. 3508/92 en 3887/92 dat „de nationale autoriteiten niet verplicht en vooral niet in staat zijn om het waarheidsgehalte van alle aangiften in de bij hen ingediende steunaanvragen te controleren". [51] Wat met name de in artikel 6, lid 3, van verordening nr. 3887/92 bedoelde controles ter plaatse betreft, heeft het Hof in verband met steunaanvragen „dieren" onderstreept dat het weliswaar gaat om „een omvangrijke steekproef uit de aanvragen, maar deze steekproef […] slechts uit 10 % van de door de ondernemers ingediende steunaanvragen [kan] bestaan" [52], een percentage dat ook in het eerste streepje van deze bepaling wordt genoemd en dat, volgens het tweede streepje, 5 % bedraagt als het gaat om steunaanvragen „oppervlakten".

75. In het bij de verordeningen nrs. 3508/92 en 3887/92 ingevoerde systeem worden de controles ter plaatse dus opgevat als een controle-instrument met een beperkte toepassing (steekproefsgewijs), ook met het oog op de verificatie van de nauwkeurigheid van de in de steunaanvragen aangegeven oppervlakten, en zijn zij geplaatst in het kader van een reeks bepalingen die niet alleen de procedure regelen (zie de artikelen 6, lid 7, en 7, lid 1, van verordening nr. 3887/92), maar ook duidelijk de voorwaarden neerleggen. Artikel 6, lid 4, van deze verordening bepaalt daartoe dat de bevoegde nationale autoriteit de premie- of steunaanvragen waarvoor controles ter plaatse worden verricht „aan de hand van een risicoanalyse en van een element inzake hun representativiteit voor de ingediende steunaanvragen" selecteert.

76. Een controle ter plaatse van een bepaalde aanvraag veronderstelt in het kader van dit systeem dus dat deze aanvraag geselecteerd is na een risicoanalyse van alle ingediende aanvragen aan de hand van de elementen die in artikel 6, lid 4, van verordening nr. 3887/92 uitdrukkelijk zijn opgesomd, van aanvullende omstandigheden die de lidstaten op grond van dit voorschrift zelf kunnen vaststellen en eventueel van andere elementen die in aanmerking genomen moeten worden om te waarborgen dat het stelsel van controles doeltreffend is, zoals „de resultaten van de

50 — Arrest Agrargenossenschaft Pretzsch, aangehaald in voetnoot 45, punt 45.

51 — Arresten Schilling en Nehring, aangehaald in voetnoot 50, punt 37, en Agrargenossenschaft Pretzsch, aangehaald in voetnoot 45, punt 52.

52 — Arrest Schiling en Nehring, aangehaald in voetnoot 50, punt 37.

administratieve controles van de lopende campagne" [53], aldus het Hof.

77. Wat de administratieve controles van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 3887/92 betreft, zoals de Commissie opmerkt, blijft hun object, gezien de uitdrukking „met name" in artikel 6, lid 2, van verordening nr. 3887/92, niet noodzakelijkerwijs beperkt tot hetgeen in deze bepaling uitdrukkelijk is voorzien, ofwel, wat de steun „oppervlakten" betreft, kruiscontroles van de percelen om een onverschuldigde cumulatie van steun te vermijden. Zoals het Gerecht in het bestreden arrest heeft onderstreept, heeft het Hof uitgemaakt dat „de administratieve controle die aan de controle ter plaatse voorafgaat, aldus moet worden uitgevoerd, dat de nationale instanties daaruit alle mogelijke conclusies, zekerheid dan wel twijfels, kunnen trekken over de naleving van de voorwaarden voor toekenning van de premies". [54]

78. Niettemin ben ik er om te beginnen niet van overtuigd dat de juistheid van de oppervlakte die in de steunaanvraag is aangegeven een voorwaarde is voor de toekenning van steun. Artikel 9, lid 2, van verordening nr. 3887/92, bepaalt immers dat een positief verschil tussen aangegeven oppervlakte en „geconstateerde" oppervlakte er enkel toe leidt dat de steun wordt geweigerd (of ingetrokken) als het verschil groter is dan 20 % van de geconstateerde oppervlakte. In de tweede plaats wijs ik erop dat het Hof ook heeft vastgesteld dat „de administratieve controle en de controle ter plaatse in de visie van de gemeenschapswetgever twee verschillende controlemethoden zijn, die elkaar echter […] aanvullen" [55], wat uiteraard betekent dat de een niet een herhaling van de ander moet zijn.

79. Met name geloof ik niet dat de lidstaten de administratieve controle in de betrokken periode op zodanige wijze moesten opzetten, dat daarmee onder meer de juistheid van de in de steunaanvragen aangegeven oppervlakte kon worden nagegaan. De Commissie is in haar verweerschrift niet zover gegaan om een dergelijke voorwaarde te stellen, een voorwaarde die overigens in het bestreden arrest evenmin wordt genoemd. De benadering van het Gerecht, die door de Commissie wordt verdedigd, is dat de Belgische autoriteiten, toen zij eenmaal een instrument hadden ingevoerd (het GIS) dat niet verplicht was en niet bedoeld om de oppervlakte van de percelen landbouwgrond te meten, maar hoe dan ook informatie over deze oppervlakte kon leveren, daaruit de passende conclusies moesten trekken.

53 — Arrest Spanje/Commissie, aangehaald in voetnoot 31, punten 34-41, waar het Hof onder meer heeft opgemerkt dat de lijst van elementen in artikel 6, lid 4, van verordening nr. 3887/92, waarmee bij de risicoanalyse rekening moet worden gehouden, niet limitatief is.

54 — Arrest van 3 oktober 1996, Duitsland/Commissie, aangehaald in voetnoot 31, punt 17, en arrest Spanje/Commissie, aangehaald in voetnoot 31, punt 40, aangehaald in punt 54 van het bestreden arrest.

55 — Arrest van 3 oktober 1996, Duitsland/Commissie, aangehaald in voetnoot 31, punt 43, en arrest Spanje/Commissie, aangehaald in voetnoot 31, punt 38.

80. Als dus uit de regelgeving die gold in de betrokken periode niet kan worden afgeleid dat de Belgische autoriteiten verplicht waren al bij de administratieve controle de exacte oppervlakte van de percelen landbouwgrond vast te stellen, ben ik van mening dat het Gerecht ten onrechte geen belang heeft gehecht aan de onnauwkeurigheid van de GIS-gegevens over de oppervlakte, die in het geding onbestreden was. [56] De Belgische regering heeft uitvoering uitgelegd — eerst in de loop van de administratieve procedure, vervolgens voor het Gerecht en toen voor het Hof — waarom de GIS-oppervlakte niet noodzakelijkerwijs precies overeenkomt met de werkelijke oppervlakte van de percelen landbouwgrond. Zij heeft een beroep gedaan op problemen bij de *handmatige* markering van de percelen, de niet optimale invoering van de markeringen in het GIS en op het gebruik van soms gedateerde luchtfoto's, problemen die door de Commissie op geen enkele manier zijn weersproken en door het Gerecht niet zijn weerlegd.

81. Het mag dan zo zijn dat de Belgische autoriteiten uit de oppervlaktegegevens van het GIS de passende conclusies hadden moeten trekken, het lijkt mij dat bij deze conclusies evenzeer rekening moest worden gehouden met de aard van deze gegevens en dus met hun onnauwkeurigheid. Het GIS moest kortom worden genomen voor wat het was, nu de Belgische autoriteiten niet kon worden verweten, en niet is verweten, dat het anders had moeten zijn.

82. In die zin ben ik het dus eens met de Belgische regering dat een positief verschil tussen aangegeven oppervlakte en GIS-oppervlakte, gezien deze onnauwkeurigheid, op zich niet kon worden gezien als een „anomalie […] die een aanwijzing vormt voor een mogelijke onregelmatigheid van de aanvraag", zodat in elk geval ofwel het steunbedrag moest worden berekend op basis van de GIS-oppervlakte, ofwel een controle ter plaatse moest worden verricht.

83. De berekening van het steunbedrag op grond van een kleinere oppervlakte dan de aangegeven oppervlakte is een maatregel die in de betrokken periode in artikel 9, lid 2, van verordening nr. 3887/92, wordt genoemd. Uit de eerste alinea, eerste volzin, vloeit voort dat het steunbedrag wordt berekend op basis van de bij de controle feitelijk geconstateerde oppervlakte, als die kleiner is dan de in de steunaanvraag aangegeven oppervlakte. Zoals de Belgische regering opmerkt, heeft het Hof in punt 48 van het genoemde arrest Agrargenossenschaft Pretzsch uitgemaakt dat „artikel 9, lid 2, eerste en tweede alinea, van verordening nr. 3887/92 ertoe strekt de aangifte in de steunaanvraag te vergelijken met het resultaat van de controle *ter plaatse*". [57] Deze verwijzing lijkt een uitwerking van de algemenere verwijzing naar de „controles door de bevoegde autoriteiten" in punt 40 van dat arrest, dat de Commissie

56 — Zie bestreden arrest, punt 48.

57 — Aangehaald in voetnoot 45, punt 48 (cursivering van mij).

inroept. Volgens dat punt blijkt uit artikel 9, lid 2, van verordening nr. 3887/92 dat „een verschil tussen de aangegeven oppervlakte en de bij de controles door de bevoegde autoriteiten feitelijk geconstateerde oppervlakte op zich leidt tot de oplegging van een sanctie".

84. Het lijkt mij dus dat de berekening van het steunbedrag op basis van een kleinere dan de aangegeven oppervlakte krachtens artikel 9, lid 2, van verordening nr. 3887/92 enkel mogelijk is als de oppervlakte is opgemeten in het kader van een controle ter plaatse.

85. Hoe het ook zij, deze vraag kan in deze procedure open worden gelaten. Hoewel ik namelijk moet erkennen dat dit voorschrift ook de hypothese van daadwerkelijke bepaling van de oppervlakte in het kader van een administratieve controle omvat, kan de GIS-oppervlakte, in het licht van de concrete kenmerken en doeleinden van het GIS dat de Belgische autoriteiten in de betrokken periode gebruikten — en die in overeenstemming waren met de destijds vigerende communautaire regelgeving — mijns inziens zeker niet worden opgevat als een „feitelijk geconstateerde oppervlakte" in de zin van dat voorschrift.

86. Daarnaast is het standpunt van de Commissie, overgenomen door het Gerecht, dat de Belgische autoriteiten bij een positief verschil tussen aangegeven oppervlakte en GIS-oppervlakte de oppervlakte hadden moeten verminderen of een controle ter plaatse hadden moeten verrichten, op zichzelf duidelijk tegenstrijdig. Als de GIS-oppervlakte gezien wordt als een „feitelijk geconstateerde oppervlakte" in de zin van artikel 9, lid 2, van verordening nr. 3887/92, zou een verschil van die aard krachtens die bepaling enkel aanleiding kunnen zijn voor een reductie van de oppervlakte (en dus van het steunbedrag) en niet voor een controle ter plaatse. Als het alternatief van een controle ter plaatse om de werkelijke oppervlakte te bepalen, toelaatbaar wordt geacht, betekent dat impliciet dat de GIS-oppervlakte geen „feitelijk geconstateerde oppervlakte" is.

87. Nu ik van mening ben dat een positief verschil tussen aangegeven oppervlakte en GIS-oppervlakte op zich niet vereist dat de Belgische autoriteiten de nagelaten maatregelen nemen, is het mijns inziens ook terecht dat de Belgische regering bezwaar maakt tegen het oordeel van het Gerecht dat de reactie van de Belgische autoriteiten op de vaststelling van dat verschil in elk geval niet passend was.

88. In de eerste plaats herinner ik eraan dat de Belgische autoriteiten in het kader van de risicoanalyse om vast te stellen welke dossiers ter plaatse gecontroleerd zouden worden, onder meer het criterium van het verschil tussen aangegeven oppervlakte en GIS-oppervlakte hebben toegepast, zoals vastgesteld in punt 58 van het bestreden arrest.

De Belgische regering heeft verduidelijkt dat dit criterium veel gewicht in de schaal heeft gelegd bij de risicoanalyse. Zoals blijkt uit punt 58 van het bestreden arrest, staat tussen partijen vast dat in de betrokken periode 10 % van de steunaanvragen „oppervlakten" ter plaatse is gecontroleerd, een twee keer zo hoog percentage als het minimum dat in artikel 6, lid 3, van verordening nr. 3887/92 is voorgeschreven.

89. Het Gerecht heeft het niettemin onaanvaardbaar geoordeeld dat bij de risicoanalyse krachtens dit criterium enkel de dossiers waarvoor het (positieve of negatieve) verschil een tolerantiemarge van 5 % overschreed, in aanmerking zijn genomen. [58]

90. Op dat punt ben ik het eens met de Belgische regering wanneer zij opmerkt dat, als een tolerantiemarge met het oog op de metingen van de oppervlakte van de percelen landbouwgrond ter plaatse conform artikel 6, lid 7, van verordening nr. 3887/92 is toegestaan, niets de Belgische autoriteiten verhinderde ook in het kader van een administratieve controle, die uit vrije keus van die autoriteiten en niet-verwijtbaar berustte op oppervlaktegegevens van een systeem, het GIS, waarvan onbestreden was dat het technische beperkingen had op het vlak van de oppervlaktemeting, een tolerantiemarge aan te houden. [59] Met de opmerking van het Gerecht dat „de anomalieën niet het resultaat zijn van een meetfout, die volgens de Belgische regering te wijten is aan de onnauwkeurigheid van het GIS, maar zij de verschillen weerspiegelen tussen de gegevens in de steunaanvraag en de administratieve gegevens waarover de Belgische autoriteiten beschikken" kan dit punt niet terzijde worden geschoven. Het essentiële punt is steeds dat voor deze gegevens, die het Gerecht kwalificeert als „administratieve", in werkelijkheid een voorbehoud gold, omdat ze niet noodzakelijkerwijs betrouwbaar waren en zelfs gecontroleerd moesten worden. De Belgische regering had voor het Gerecht al uitgelegd dat de controle van de nauwkeurigheid van de ingevoerde grafische oppervlaktegegevens, die waren gebaseerd op de markeringen die met de hand op de luchtfoto's waren aangebracht, bij een positief verschil tussen aangegeven oppervlakte en GIS-oppervlakte, in sommige gevallen ertoe had geleid dat deze gegevens werden gecorrigeerd en het verschil niet bleek te bestaan. [60]

91. Ik ben derhalve van mening dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in casu met toepassing van artikel 8 van verordening nr. 3508/92

58 — Bestreden arrest, punten 60 en 61.

59 — Het Gerecht heeft in punt 60 van het bestreden arrest onderstreept dat het gebruik van een tolerantiemarge bij de controles ter plaatse, die in de communautaire regelgeving uitdrukkelijk is voorzien, wordt gerechtvaardigd door „de technische beperkingen van het meetinstrument".

60 — Zie met name de punten 45 en 61 van het verzoekschrift in eerste aanleg en punt 58 van het bestreden arrest. De toepassing van een tolerantiemarge in het kader van de administratieve controle lijkt overigens des te minder problematisch daar de totale voor België aangegeven oppervlakte in de betrokken periode sowieso kleiner was dan de totale GIS-oppervlakte, zoals door de Belgische regering is gesteld en door de Commissie voor het Gerecht niet is weersproken.

en van de artikelen 6, lid 1, en 9, lid 2, van verordening nr. 3887/92 en onder verwijzing naar de eerste van de twee klachten van de Commissie aan het adres van rekwirant te overwegen dat de Commissie een afdoende bewijs had geleverd voor de ernstige en redelijke twijfel die zij koesterde omtrent de doeltreffendheid van de controle die de Belgische autoriteiten in de betrokken periode hebben verricht.

92. Mijns inziens moet het bestreden arrest derhalve op dit punt worden vernietigd.

b) Vierde onderdeel van het middel: klacht over de te late invoering van de grafische gegevens

i) Argumenten van partijen

93. Volgens rekwirant heeft het Gerecht artikel 8 van verordening nr. 3508/92 en de artikelen 6 en 9 van verordening nr. 3887/92 geschonden door met toepassing van die bepalingen te oordelen dat het controlesysteem van de Belgische autoriteiten niet doeltreffend was door de vertraging bij de invoering van de grafische gegevens.

94. Het Koninkrijk België wijst erop dat de argumenten die het voor het Gerecht had aangevoerd om de klacht over de invoering van de digitale gegevens te weerleggen, anders dan in punt 68 van het bestreden arrest wordt vastgesteld, niet beperkt bleven tot de stelling (in de bewoordingen van het arrest) dat „de risicoanalyse was verricht op basis van alle criteria anders dan de te late invoering van de grafische gegevens en dat zij die een risico inhielden, versneld vóór 31 augustus waren ingevoerd”. [61]

95. In de procedure in eerste aanleg heeft rekwirant namelijk ook andere argumenten tegen deze klacht aangevoerd.

96. In de eerste plaats heeft rekwirant onderstreept dat de na 31 augustus verrichte risicoanalyse net zo doeltreffend was als die van voor deze datum, waarmee de Belgische autoriteiten overigens geen rekening hebben gehouden omdat deze analyse door geen enkel voorschrift was voorzien. Immers, ook wanneer de grafische gegevens van de percelen na 31 augustus in het GIS zouden zijn ingevoerd, zou de aangegeven oppervlakte voor alle dossiers zijn vergeleken met de GIS-oppervlakte en zouden de

61 — Dit fragment van het arrest is niet eenvoudig te begrijpen. Op grond van de punten 57 en 67 van het verzoekschrift voor het Gerecht kan niettemin worden begrepen dat het criterium van de „vertraagde invoering van de grafische gegevens”, waarnaar in dit fragment oneigenlijk wordt verwezen, moet worden opgevat als criterium van het verschil tussen aangegeven oppervlakte en GIS-oppervlakte. Daarnaast moet het voornaamwoord „zij” in deze zin worden opgevat als een verwijzing naar de dossiers met de steunaanvragen en niet naar de criteria voor de risicoanalyse.

dossiers over gewasgroepen waarvoor het verschil tussen deze twee het grootste was, aan de hand van dit criterium in aanmerking zijn genomen voor de risicoanalyse en, zo nodig, voor een controle ter plaatse zijn geselecteerd.

97. In de tweede plaats heeft rekwirant gesteld, zonder dat dit door de Commissie is weersproken, dat de datum van 31 augustus van geen belang was voor de controles ter plaatse, aangezien de controles die na deze datum zijn verricht net zo doeltreffend waren als die van voor deze datum. Deze controles kunnen volgens rekwirant ook in de maanden september en oktober nog met vrucht worden verricht. Voor diverse gewassen is het oogstseizoen dan weliswaar afgelopen, maar het grootste deel van de gewassen is dan nog niet van het land gehaald of in elk geval zijn er nog resten aanwezig. Andere gewassen (met name maïs, een van de belangrijkste gewassen in België) worden eind oktober en begin november geoogst.

98. In elk geval zou het Gerecht zijn motiveringsplicht hebben geschonden doordat het in het bestreden arrest niet is ingegaan op deze argumenten noch heeft aangegeven waarom de invoering van de grafische gegevens of de risicoanalyse na 31 augustus vertraagd zou zijn.

99. De Commissie herinnert eraan dat het, in de bewoordingen van het syntheseverslag, als gevolg van de te late invoering van de grafische gegevens „onmogelijk [was] de voorgeschreven gecomputeriseerde kruiscontroles voor alle aanvragers in een vroeg stadium uit te voeren en […] een groot aantal dossiers niet in de risicoanalyse [kon] worden opgenomen en eventueel voor controle ter plaatse geselecteerd worden”. [62] De klacht zou dus geen betrekking hebben op de te laat verrichte controles ter plaatse, maar op de onmogelijkheid om tijdig de administratieve controles te verrichten als gevolg van de te late invoering van de grafische gegevens, waardoor de nadere controles ter plaatse niet naar behoren zouden zijn uitgevoerd. De Commissie benadrukt dat de Belgische autoriteiten zelf hebben erkend dat deze vertraging van invloed is geweest op de selectie van de steunaanvragen bij de risicoanalyse.

ii) Beoordeling

100. Met het vierde onderdeel van dit middel voert rekwirant aan dat het Gerecht voorts blijk heeft gegeven van onjuiste rechtsopvattingen door artikel 8 van verordening nr. 3508/92 en de artikelen 6 en 9 van verordening nr. 3887/92 in die zin uit te leggen dat deze de Belgische autoriteiten verplichtten de grafische gegevens uiterlijk op 31 augustus van elk jaar in het GIS in te voeren, of door de arresten niet te motiveren.

62 — Syntheseverslag, punt B.7.1.1 (AGRI_63788-2003-NL-REV1.doc).

101. De klacht over de vertraging bij het invoeren in het GIS, door een technicus van het Provinciaal Bureau, van de tekening van de percelen landbouwgrond die de landbouwers met de hand op luchtfoto's hadden aangebracht, zoals geformuleerd in het syntheseverslag van de Commissie en overgenomen in punt 65 van het bestreden arrest, berust op de volgende redenering: de dossiers waarvan de grafische gegevens aan het einde van de maand augustus nog niet waren ingevoerd, konden niet in de risicoanalyse worden opgenomen en niet voor een controle ter plaatse worden geselecteerd.

102. Daartegen heeft rekwirant in de procedure in eerste aanleg echter meerdere malen ingebracht [63], met name, dat ook de aangegeven oppervlakte in de dossiers waarvan de genoemde grafische gegevens na 31 augustus waren ingevoerd, was vergeleken met de GIS-oppervlakte en dat de aanvragen voor gewasgroepen waarvoor de verschillen tussen de twee oppervlakten het grootst waren, in de risicoanalyse waren opgenomen en eventueel voor controles ter plaatse waren geselecteerd, net als bij de dossiers waarvan de grafische gegevens al vóór die datum waren ingevoerd.

103. Met dit betoog benadrukte rekwirant in wezen dat invoering van de grafische gegevens na 31 augustus op geen enkele manier had verhinderd dat het betrokken dossier in de risicoanalyse werd opgenomen, noch dat de gegevens ervan ter plaatse werden gecontroleerd, zij het na deze datum.

104. Rekwirant had daarnaast gepreciseerd dat de controles ter plaatse ook in de maanden september en oktober met vrucht kunnen worden uitgevoerd, zelfs na afloop van de oogst, en had de redenen voor zijn stelling uiteengezet (zie punt 97 hierboven). [64]

105. Het Gerecht heeft in punt 68 van het bestreden arrest dus ten onrechte vastgesteld dat rekwirant — met het oog op de betwiste onmogelijkheid om tijdig administratieve controles en dus controles ter plaatse te verrichten, als gevolg van de vertraagde invoering van de grafische gegevens — „enkel had gesteld dat de risicoanalyse was verricht op basis van alle criteria anders dan [het verschil tussen aangegeven oppervlakte en GIS-oppervlakte] [65] en dat zij die een risico inhielden, versneld vóór 31 augustus waren ingevoerd".

106. Aan die stelling voegen de argumenten in de punten 102 tot en met 104 hierboven,

63 — Zie punt 68 van het verzoekschrift en de punten 35 en 37 van de memorie van repliek.

64 — Zie punt 80 van het verzoekschrift in eerste aanleg.

65 — Zie voetnoot 62 hierboven.

waarover het Gerecht zich in het bestreden arrest niet heeft uitgesproken, namelijk toe dat de risicoanalyse van alle dossiers waarvoor de grafische gegevens na 31 augustus zijn ingevoerd, in werkelijkheid toch met goed gevolg kon worden afgerond aan de hand van het criterium van het verschil tussen aangegeven oppervlakte en GIS-oppervlakte, en dat de nodige controles ter plaatse ook na 31 augustus doeltreffend konden worden uitgevoerd.

107. Dezelfde argumenten, die door de Commissie onvoldoende zijn weersproken, dienen er dus toe de stelling te weerleggen waarop de instelling in wezen de onderhavige klacht baseert, namelijk dat dossiers door invoering van grafische gegevens na 31 augustus niet meer in de risicoanalyse konden worden opgenomen en dus niet meer konden worden geselecteerd voor een controle ter plaatse.

108. Deze argumenten overtuigen des te meer daar de termijn van 31 augustus voor de invoering van de betrokken grafische gegevens of voor de risicoanalyse in geen enkele regeling is voorgeschreven en daar de Commissie niet meer stelt, zoals in de eerste periode van de administratieve procedure, dat de controles ter plaatse na deze datum als gevolg van de vermeende vertraagde invoering van de grafische gegevens niet doeltreffend zijn geweest. [66]

109. Bij gebreke van een regeling op dit punt en in het licht van de elementen die rekwirant heeft aangevoerd, is na de procedures voor het Gerecht en voor het Hof, en met name na een vraag op dit punt aan de vertegenwoordiger van de Commissie ter terechtzitting voor het Hof, nog niet duidelijk waarom invoering van grafische gegevens en dus een risicoanalyse na 31 augustus als te laat moet worden beschouwd. De verwijzing door de vertegenwoordiger van de Commissie naar de punten 33 tot en met 35 van het arrest Italië/Commissie [67], waaruit volgens hem kan worden afgeleid dat de uiterste datum 31 augustus is, lijkt niet ter zake dienend. In deze punten heeft het Hof de conclusies van de Commissie bekrachtigd, waarin zij de Republiek Italië verweet dat controles ter plaatse in september niet betrouwbaar waren, omdat het oogstseizoen dan al voorbij is. Dit standpunt van het Hof had echter betrekking op te late controles ter plaatse, terwijl het Koninkrijk België in dit geval niet wordt verweten dat de controles ter plaatse te laat waren, maar dat zij ontbraken als gevolg van een *vermeende te late invoering van grafische gegevens*, zoals blijkt uit het bestreden arrest (punt 66) en wordt bevestigd door het Commissie in haar verweerschrift (punten 56-57). Het Hof heeft

66 — Zie punt 66 van het bestreden arrest, waar het Gerecht onderstreept dat de Commissie de klacht met betrekking tot de vertraging bij de controles ter plaatse, die zij in de eerste fase van de administratieve procedure had aangevoerd, in het syntheseverslag heeft laten vallen.

67 — Arrest van 10 november 2005 (C-307/03).

overigens in deze punten 31 augustus niet in het algemeen genoemd als uiterste datum voor de controles ter plaatse, maar het heeft slechts geconstateerd dat de Italiaanse regering onvoldoende elementen had aangevoerd om de bovengenoemde conclusies van de Commissie aan te tasten. [68]

110. Ik ben dus van mening dat het Gerecht ten onrechte de stelling van de Commissie heeft bekrachtigd dat de vertraagde invoering van de grafische gegevens na 31 augustus heeft verhinderd dat de administratieve controles tijdig konden worden verricht, waardoor controles ter plaatse niet konden plaatsvinden. Als gevolg daarvan kon het niet rechtsgeldig concluderen dat deze stelling een grond opleverde voor ernstige en redelijke twijfel omtrent de doeltreffendheid van de controles die de Belgische autoriteiten in de betrokken periode hebben verricht.

111. Naar mijn mening moet het bestreden arrest derhalve ook op dit punt worden vernietigd.

68 — Daarnaast moet vermeld worden dat het oogstseizoen per gewas en regio kan verschillen. Ook als ervan wordt uitgegaan dat de controles ter plaatse noodzakelijkerwijs vóór de oogst moeten worden verricht, kan dus geen uniforme termijn voor alle gewassen en de gehele Gemeenschap worden vastgesteld.

3. Vijfde onderdeel van het tweede middel, derde en vierde middel: overbodigheid van het onderzoek

112. Nu de eerste vier onderdelen van het tweede middel volgens mij gegrond zijn, zoals hierboven uiteengezet, is het niet nodig het vijfde onderdeel van dit middel te onderzoeken, waarin wordt aangevoerd dat de motiveringsplicht op bepaalde punten geschonden is, en evenmin het derde en het vierde middel, die zich richten tegen delen van het bestreden arrest waarin het Gerecht zich heeft uitgesproken over het subsidiaire verzoek van rekwirant tot verlaging van de uitgaven die aan EOGFL-financiering worden onttrokken. Een vernietiging van het bestreden arrest op grond van het vijfde onderdeel van het tweede middel, van het derde of het vierde middel, zou namelijk niet verder strekken dan vernietiging op grond van de eerste vier onderdelen van het tweede middel in de bovengenoemde zin. [69]

113. In het licht van mijn conclusie naar aanleiding van het onderzoek van de eerste vier onderdelen van het tweede middel hoeven het vijfde onderdeel daarvan, het derde en het vierde middel niet te worden onderzocht.

69 — Zie arrest van 3 juli 2003, Chronopost e.a./Ufex e.a. (C-83/01 P, C-93/01 P en C-94/01 P, Jurispr. blz. I-6993, punt 43).

B — *Het beroep tegen de beschikking van de Commissie*

114. Krachtens artikel 61 van het Statuut van het Hof van Justitie vernietigt het Hof de beslissing van het Gerecht indien de hogere voorziening gegrond is. Het kan dan zelf de zaak afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening verwijzen naar het Gerecht.

115. In casu is de zaak mijns inziens in staat van wijzen en kan het Hof het beroep tot nietigverklaring van rekwirant zelf afdoen.

116. Met het eerste middel van het beroep tot nietigverklaring voerde rekwirant primair aan dat de Commissie artikel 8 van verordening nr. 3508/92 en de artikelen 6 en 9 van verordening nr. 3887/92 had geschonden, aangezien volgens rekwirant in casu uit deze bepalingen geen verplichting ten laste van de Belgische autoriteiten kon worden afgeleid om de nagelaten maatregelen te nemen noch om de percelen landbouwgrond vóór 31 augustus in het GIS in te voeren.

117. Uit mijn behandeling van de eerste vier onderdelen van het tweede middel in de punten 67 tot en met 92 en 100 tot en met 111 hierboven blijkt dat de Commissie geen bewijs heeft geleverd voor de ernstige en redelijke twijfel omtrent de doeltreffendheid van de controles door de Belgische autoriteiten in de betrokken periode, enerzijds met betrekking tot de opstelling van deze autoriteiten toen een positief verschil tussen aangegeven oppervlakte en GIS-oppervlakte werd geconstateerd, en anderzijds met betrekking tot de snelheid waarmee de grafische gegevens van de percelen landbouwgrond in het GIS zijn ingevoerd.

118. De litigieuze beschikking moet derhalve mijns inziens nietig worden verklaard voor zover daarin jegens het Koninkrijk België wordt beschikt dat de ten laste van het EOGFL, afdeling Garantie, gedeclareerde uitgaven forfaitair met 2 % worden gereduceerd.

119. Door deze nietigverklaring op grond van het eerste middel van het beroep in eerste aanleg wordt het onderzoek van de aanvullende, subsidiaire middelen in hetzelfde verzoekschrift vanzelfsprekend overbodig.

C — *Kosten*

120. Volgens artikel 122, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering beslist het Hof ten aanzien van de proceskosten, wanneer de hogere voorziening gegrond is

en het zelf de zaak afdoet. Bovendien wordt de in het ongelijk gestelde partij ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, dat krachtens artikel 118 van dit Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening tegen een beslissing van het Gerecht, in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd.

121. Aangezien ik het Hof in overweging geef zowel de hogere voorziening als het beroep tot nietigverklaring van rekwirant gegrond te verklaren, stel ik ook voor de Commissie, die in het ongelijk wordt gesteld, overeenkomstig de conclusies van rekwirant te verwijzen in de kosten van de procedure voor het Hof en voor het Gerecht.

VI — Conclusie

122. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging te verklaren:

„1) Het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 25 juli 2006, België/Commissie (T-221/04), wordt vernietigd.

2) Beschikking 2004/136/EG van de Commissie van 4 februari 2004 wordt gedeeltelijk nietig verklaard, voor zover daarin jegens het Koninkrijk België wordt beschikt dat de ten laste van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, gedeclareerde uitgaven voor de boekjaren 2000-2002 forfaitair met 2 % worden verlaagd.

3) De Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt verwezen in de kosten van het geding in eerste aanleg en van de hogere voorziening."