FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PAOLO MENGOZZI

föredraget den 10 januari 2008 [1]

1. Konungariket Belgien (nedan även kallat klaganden) har i förevarande mål om överklagande yrkat att domstolen skall upphäva den dom som meddelades av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt den 25 juli 2006 (nedan kallad den överklagade domen) [2]. Genom denna dom ogillades klagandens talan om i första hand ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2004/136/EG av den 4 februari 2004 [3], i den del det i beslutet med avseende på klaganden föreskrevs en schablonmässig korrigering om 2 procent av de utgifter som deklarerats för finansiering inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), för räkenskapsåren 2000–2002, och i andra hand en nedsättning av det utgiftsbelopp som undantagits från finansieringen.

I — Tillämpliga bestämmelser

2. Enligt gemenskapslagstiftningen om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken [4] skall garantisektionen vid EUGFJ särskilt finansiera den intervention för att stabilisera jordbruksmarknaderna som görs i enlighet med gemenskapsbestämmelser inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna [5]. Kommissionen skall besluta om vilka utgifter som inte skall omfattas av gemenskapsfinansiering om den finner att utgifterna inte har verkställts i överensstämmelse med gemenskapsbestämmelserna: [6] Medlemsstaterna är skyldiga att i enlighet med nationella bestämmelser i lagar och andra författningar vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och att de genomförs korrekt, för att förhindra och ingripa mot oegentligheter, samt för att indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet: [7]

1 — Originalspråk: italienska.

2 — Förstainstansrättens dom av den 25 juli 2006 i mål T-221/04, Belgien mot kommissionen (ej publicerad i rättsfallssamlingen).

3 — Kommissionens beslut av den 4 februari 2004 om undantagande från gemenskapsfinansiering av vissa utgifter som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EUT L 40, s. 31).

4 — De förordningar som är av betydelse i förevarande fall är rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23), och, såvitt avser de utgifter som verkställts efter den 1 januari 2000, rådets förordning (EG) nr 1258/1999 av den 17 maj 1999 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 160, s. 103). Dessa förordningar gäller inte längre, eftersom rådets förordning (EG) nr 1290/2005 av den 21 juni 2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 209, s. 1) är tillämplig från och med den 1 januari 2007.

5 — Se artikel 1.2 b och artikel 3.1 i förordning nr 729/70, samt artikel 1.2 b och artikel 2.2 i förordning nr 1258/1999.

6 — Se artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 och artikel 7.4 i förordning nr 1258/1999.

7 — Se artikel 8.1 i förordning nr 729/70 och artikel 8.1 i förordning nr 1258/99.

3. Enligt artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 3508/92 av den 27 november 1992 om ett integrerat system för administration och kontroll av vissa stödsystem inom gemenskapen [8], är medlemsstaterna skyldiga att upprätta ett sådant integrerat system som särskilt inom vegetabiliesektorn skall vara tillämpligt på gemenskapens stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor.

4. Enligt artikel 2 i samma förordning skall ”[d]et integrerade systemet … inbegripa

a) en datoriserad databas,

b) ett alfanumeriskt system för identifiering av jordbruksskiften,

c) ett alfanumeriskt system för identifiering och registrering av djur,

d) stödansökningar,

e) ett integrerat kontrollsystem”.

Genom rådets förordning (EG) nr 1593/2000 av den 17 juli 2000 om ändring av förordning nr 3508/92 [9] som trädde i kraft den 28 juli 2000 har ordet ”alfanumeriskt” i artikel 2 b och c i den sistnämnda förordningen tagits bort.

5. I förordning nr 3508/92 skall, enligt artikel 1.4 i denna, med ”jordbruksskifte” avses ”ett sammanhängande markområde på vilket en enda jordbrukare odlar en enda gröda”.

6. I artikel 4 i förordning nr 3508/92 föreskrivs följande:

”Det alfanumeriska systemet för identifiering av jordbruksskiftena skall upprättas på grundval av fastighetsregisterkartor och tillhörande handlingar, andra kartreferenser, flyg- eller satellitbilder eller andra liknande

8 — EGT L 355, s. 1. Denna förordning, som ändrats flera gånger, har upphävts genom rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (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 och (EG) nr 2529/2001 (EUT L 270, s. 1).

9 — EGT L 182, s. 4.

referenser, eller på grundval av flera av dessa hjälpmedel.”

Ordalydelsen av denna artikel har till följd av förordning nr 1593/2000 ersatts med följande:

”Ett system för identifiering av jordbruksskiften skall upprättas på grundval av kartor, dokumentation från fastighetsregistret eller andra kartografiska uppgifter. Metoder för datoriserade geografiska informationssystem skall användas, helst inklusive flyg- eller satellitortobilder, med en enhetlig standard som garanterar åtminstone en noggrannhet motsvarande kartografi i skala 1:10 000.”

7. I artikel 7 i förordning nr 3508/92 föreskrivs att ”[d]et integrerade kontrollsystemet skall omfatta samtliga inlämnade stödansökningar, särskilt vad avser administrativa kontroller, kontroller på plats och vid behov, kontroll genom fjärranalys med hjälp av flyg- eller satellitbilder”.

8. I artikel 8 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall genomföra administrativa kontroller av stödansökningarna.

2. Administrativa kontroller skall kompletteras med kontroller på plats som skall omfatta ett urval av jordbruksföretagen. För samtliga dessa kontroller skall medlemsstaterna upprätta en urvalsplan.

3. Varje medlemsstat skall utse en myndighet som ansvarar för samordningen av de kontroller som föreskrivs i denna förordning.

4. De nationella myndigheterna får på vissa villkor som skall fastställas, använda fjärranalys för att bestämma jordbruksskiftenas areal, identifiera grödor och kontrollera grödornas status.

…”

9. Enligt artikel 13.1 i förordning nr 3508/92, i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 2466/96 av den 17 december 1996 om ändring av förordning nr 3508/92 [10], skall alla de olika delar i det integrerade administrations- och kontrollsystemet som anges i artikel 2 i denna förordning tillämpas senast från och med den 1 januari 1997 i Belgien. I förordning nr 1593/2000 har det därefter, i

10 — EGT L 335, s.1.

ovannämnda artikel 13.1, särskilt införts ett led c, i vilket det fastställs att det integrerade systemet skall tillämpas i de olika medlemsstaterna ”senast från och med den 1 januari 2005 vad avser den geografiska delen av systemet för identifiering av jordbruksskiften enligt vad som föreskrivs i artikel 4”.

10. I artikel 6 i kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 av den 23 december 1992 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystemet för vissa av gemenskapens stödsystem [11], i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 1678/98 av den 29 juli 1998 [12], föreskrivs följande:

”1. Den administrativa kontrollen och kontrollen på plats skall genomföras på ett sådant sätt att en effektiv prövning säkerställs av att villkoren för att stöd och bidrag skall beviljas är uppfyllda.

2. De administrativa kontroller som avses i artikel 8.1 i förordning (EEG) nr 3508/92 skall framför allt omfatta

a) dubbelkontroller av de jordbruksskiften och djur som anmälts för att säkerställa att stöd inte oberättigat beviljas två gånger under samma kalenderår,

b) … [13].

3. Kontrollen på plats skall minst täcka en betydande andel av ansökningarna. Denna andel skall minst omfatta

— …,

— 5 % av ansökningarna om arealstöd. Denna andel skall dock sänkas till 3 % för ansökningar om arealstöd, om antalet ansökningar är fler än 700 000 per medlemsstat och kalenderår.

Om det vid kontrollen på plats visar sig att betydande oegentligheter förekommer inom en region eller en del av en region skall den behöriga myndigheten genomföra ytterligare kontroller under innevarande år inom regionen och öka den andel ansökningar som skall kontrolleras under påföljande år.

4. Myndigheterna skall fastställa vilka ansökningar som skall omfattas av kontrollen på

11 — EGT L 391, s. 36.

12 — EGT L 212, s. 23.

13 — Angår endast kontrollen avseende nötkreatur.

plats på grundval av en riskanalys och genom att tillse att de utvalda ansökningarna är representativa för de inlämnade stödansökningarna. Vid riskanalysen skall hänsyn tas till

— storleken av stödbeloppen,

— det antal jordbruksskiften, den areal eller det antal djur för vilka stöd söks,

— förändringar jämfört med föregående år,

— resultaten av de kontroller som genomförts under de föregående åren,

— andra faktorer som medlemsstaterna fastställer,

— överträdelser av förordning (EG) nr 820/97 [14].

14 — Rådets förordning (EG) nr 820/97 av den 21 april 1997 om upprättande av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur och om märkning av nötkött och nötköttsprodukter (EGT L 117, s. 1).

...

7. Jordbruksskiftenas areal skall bestämmas med lämpliga medel som anges av den behöriga myndigheten och som säkerställer mätning med en noggrannhet som minst motsvarar den som krävs för officiella mätningar enligt nationella regler. Den behöriga myndigheten skall fastställa en toleransgräns med beaktande av den använda mätmetoden, noggrannheten på de officiella handlingar som finns att tillgå, de lokala förhållandena (markens lutning, skiftenas form) och bestämmelserna i följande stycke.

...”

11. Genom kommissionens förordning (EG) nr 2801/1999 av den 21 december 1999 om ändring av förordning nr 3887/92 [15], har ordalydelsen av artikel 6.2 från och med den 1 januari 2000 ersatts med följande:

”De administrativa kontroller som avses i artikel 8.1 i förordning (EEG) nr 3508/92 skall omfatta följande:

15 — EGT L 340, s. 29.

a) Dubbelkontroller av de angivna uppgifterna om skiften och djur för att förhindra att samma stöd beviljas mer än en gång under ett och samma kalenderår/regleringsår och för att förhindra otillbörlig kumulering av stöd som beviljats i enlighet med gemenskapsstödsystem för vilka uppgifter om arealer lämnas in.

b) … [16],

c) … [17]”

Vidare har artikel 6.3 andra strecksatsen i förordning nr 3887/92 genom förordning nr 2801/1999 ersatts med följande:

”— 5 % av antalet ansökningar om arealstöd.”

12. Artikel 7.1 i förordning nr 3887/92 har följande lydelse:

”Om en medlemsstat beslutar att använda fjärranalys vid kontrollen av hela eller en del av det urval av ansökningar som anges i artikel 6.3 skall den

— utföra bildanalys av satellit- eller flygbilder över samtliga skiften som skall kontrolleras för att bestämma marktäcket och för att mäta arealen,

— utföra kontroller på plats av samtliga ansökningar för vilka bildanalysen inte bekräftar deklarationens riktighet på ett för den behöriga myndigheten godtagbart sätt.”

13. I artikel 9.2 i förordning nr 3887/92, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 1648/95 av den 6 juli 1995 [18], föreskrivs särskilt följande:

”Om det konstateras att den faktiskt fastställda arealen är större än den areal som

16 — Angår endast kontrollen avseende nötkreatur.

17 — Angår endast kontrollen avseende nötkreatur.

18 — EGT L 156, s. 27.

anges i ansökan om arealstöd, skall den deklarerade arealen användas vid stödberäkningen. Utom vid fall av force majeure skall dock den vid kontroll faktiskt fastställda arealen reduceras med

— två gånger den överskjutande areal som konstateras om denna utgör mer än 3 procent eller två hektar men högst 20 procent av den fastställda arealen.

Om den överskjutande arealen utgör mer än 20 procent av den fastställda arealen skall inget arealbaserat stöd beviljas.

…”

14. Förordning nr 3887/92 har upphävts genom kommissionens förordning (EG) nr 2419/2001 av den 11 december 2001 [19]. I denna förordning föreskrivs nya tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystem som infördes genom förordning nr 3508/92 och som enligt artikel 54 i förordningen skall tillämpas på stödansökningar som avser regleringsår eller stödperioder som börjar den 1 januari 2002.

15. Artikel 31.2 i förordning nr 2419/2001, vilken motsvarar bestämmelsen i artikel 9.2 första stycket första meningen i förordning nr 3887/92, har följande lydelse:

”Om den i en arealstödansökan deklarerade arealen vid en administrativ kontroll eller kontroll på plats befinns överskrida den för denna odlingsgrupp fastställda arealen, skall den för denna odlingsgrupp fastställda arealen användas när stödet beräknas, utan att detta påverkar avdrag och avstängningar enligt artiklarna 32–35.”

II — Bakgrund till tvisten

16. De belgiska myndigheterna har sedan år 1996 tillämpat ett system för identifiering av jordbruksskiften som utarbetats på grundval av flygbilder från ett datoriserat geografiskt informationssystem (GIS). [20] Jordbruksskiftena identifieras på flygbilder med hjälp av en av jordbrukarna för hand utförd avgränsning. Genom myndigheten genomförs därefter en grafisk lagring i GIS-systemet av denna avgränsning.

19 — Förordning om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystem för vissa av gemenskapens stödordningar som infördes genom rådets förordning (EEG) nr 3508/92 (EGT L 327, s. 11).

20 — Det är fråga om ett datainstrument som används för att beskriva och analysera på jordytan befintliga förhållanden eller förhållanden som inträffar på denna och som har anknytning till platsen. Den geografiska informationen eller satellitinformationen grundar sig på ett gemensamt satellitreferenssystem.

17. Till följd av kontroller som utfördes i Belgien i maj 2001 fann kommissionens tjänstegrenar som var ansvariga för avslutandet av räkenskaperna för EUGFJ att det förekom vissa fel i de kontroller som de belgiska myndigheterna hade utfört inom sektorn för grödor.

18. Den 30 september 2003 antog kommissionen en sammanfattande rapport, i vilken den särskilt ansåg att Konungariket Belgien under skördeåren 1999–2001 varken hade iakttagit artikel 8 i förordning nr 3508/92 eller artiklarna 6 och 9 i förordning nr 3887/92. Konungariket Belgien hade nämligen dels inte minskat den areal som deklarerats för de jordbruksskiften som var föremål för stödansökan och/eller utfört kontroller på platsen i de fall i vilka den administrativa kontrollen angav att den deklarerade arealen var större än den areal som lagrats i GIS (nedan kallad GIS-arealen), dels utfört den grafiska lagringen av jordbruksskiftena i GIS för sent, vilket fått till följd att vissa stödansökningar inte hade beaktats i riskanalysen. Kommissionen drog slutsatsen att Konungariket Belgien inte hade utfört de kompletterande kontrollerna på ett lämpligt sätt eller på ett sätt som överensstämmer med tillämpliga bestämmelser.

19. Den 4 februari 2004 antog kommissionen beslut 2004/136 (nedan kallat det angripna beslutet). I detta beslut föreskrevs särskilt, på grund av otillräckliga kompletterande kontroller, en schablonmässig korrigering om 2 procent (motsvarande 9 322 809 euro) av de utgifter som verkställts av de av Konungariket Belgien erkända utbetalande organen och som deklarerats inom ramen för garantisektionen vid EUGFJ, för sektorn för grödor och för räkenskapsåren 2000–2002.

III — Förfarandet vid förstainstansrätten och den överklagade domen

20. Genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 13 april 2004, och som registrerades under målnummer C-176/04, yrkade Konungariket Belgien att det angripna beslutet skulle ogiltigförklaras i den del det i detta föreskrevs den ovannämnda schablonmässiga korrigeringen eller, i andra hand, att det belopp som undantagits från finansiering skulle nedsättas till 1 079 814 euro.

21. Genom beslut av den 8 juni 2004 hänsköt domstolen målet till förstainstansrätten enligt artikel 51 i domstolens stadga, såsom den följer av rådets beslut 2004/407/EG, Euratom om ändring av artiklarna 51 och 54 i protokollet till EG-domstolens stadga. [21]

22. Till stöd för ansökan som registrerades vid förstainstansrättens kansli under målnummer T-221/04 anfördes tre grunder.

21 — EGT L 132, s. 5.

Med den första grunden hävdade klaganden att den inte hade åsidosatt artikel 8 i förordning nr 3508/92 eller artiklarna 6 och 9 i förordning nr 3887/92. Med den andra grunden, som i förhållande till den första grunden framfördes i andra hand, drog klaganden slutsatsen att kommissionen hade åsidosatt de villkor som den föreskrivit i dokument nr VI/5330/97 av den 23 december 1997, rubricerat ”Riktlinjer för utvärdering av budgetkonsekvenserna i samband med granskningen av och beslutet att godkänna räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ” [22] (nedan kallade riktlinjerna), samt slutligen att kommissionen åsidosatt artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 [23], i dess lydelse enligt förordning nr 1287/95 [24], och artikel 7.4 i förordning nr 1258/99 [25]. Med den tredje grunden som framfördes i tredje hand gjorde klaganden gällande att proportionalitetsprincipen hade åsidosatts när kommissionen fastställt korrigeringens storlek.

23. Förstainstansrätten påpekade i den överklagade domen, genom vilken den ogillade talan i dess helhet och förpliktade sökanden att ersätta rättegångskostnaderna, inledningsvis ex officio att yrkandet i andra hand om nedsättning av korrigeringens storlek inte kunde tas upp till sakprövning, eftersom förstainstansrätten inte ansåg att den hade rätt att inom ramen för en talan om ogiltigförklaring ersätta eller ändra beslutet. [26]

24. I sak prövade förstainstansrätten för det första samtidigt den första grunden och den andra grundens första del, genom vilken det gjordes gällande att förutsättningen enligt riktlinjerna om en avsevärt bristfällig tillämpning av gemenskapsbestämmelserna inte var uppfylld i förevarande fall, och underkände dessa grunder.

25. Med hänvisning till den första anmärkningen mot Konungariket Belgien i kommissionens sammanfattande rapport avseende de belgiska myndigheternas otillräckliga reaktion på de fel som vid den administrativa kontrollen uppenbarats genom GIS, noterade förstainstansrätten från denna rapport för det första att stöd redan hade utbetalats utan ytterligare undersökning av de belgiska myndigheterna i vissa fall, i vilka den i ansökan deklarerade arealen översteg GIS-arealen med mer än 5 procent och i alla de fall i vilka det deklarerade överskottet av arealer var lägre än 5 procent. [27]

26. Förstainstansrätten påpekade att ”när det vid den administrativa kontrollen av GIS följer att den i en stödansökan deklarerade arealen är större än GIS-arealerna, utgör motsvarande skillnad ett fel som tyder på att ansökan eventuellt är felaktig (nedan kallade felen)”. Förstainstansrätten påpekade att ”även om GIS-arealen mer motsvarar den verkliga arealen än den i stödansökan deklarerade arealen, utgör betalningen av

22 — Inofficiell översättning av den franska version av dokumentet som lagts till handlingarna i målet.

23 — Se ovan fotnoterna 4 och 6.

24 — Rådets förordning (EG) nr 1287/95 av den 22 maj 1995 om ändring av förordning (EEG) nr 729/70 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 125, s. 1).

25 — Se ovan fotnoterna 4 och 6.

26 — Den överklagade domen, punkterna 26–28.

27 — Den överklagade domen, punkt 45.

stöd per areal på grundval av den deklarerade arealen en oberättigad betalning till förmån för sökanden och således en förlust för EUGFJ". Förstainstansrätten avvisade således klagandens argument att de inexakta uppgifterna om skiftenas arealer, som följer av GIS och som erhållits med hjälp av en för hand utförd avgränsning av arealer på bilder som hänför sig tillbaka i tiden, innebär att dessa fel inte har någon betydelse. Av dessa inexakta uppgifter följer enligt förstainstansrätten att "risken för förlust för EUGFJ inte kan uteslutas". Förstainstansrätten anförde vidare att "om uppgifterna enligt GIS vore exakta skulle detta innebära en säker förlust", medan däremot "det förhållandet att dessa uppgifter är inexakta försvårar vetskapen om huruvida denna förlust är verklig eller inte", varför "felen anger en risk för förlust för EUGFJ". [28]

27. Förstainstansrätten påpekade vidare att även om medlemsstaterna enligt de vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna gällande bestämmelserna inte ålades – även om de gavs möjlighet härtill – att använda GIS, hade de belgiska myndigheterna som antagit GIS innan detta system blev obligatoriskt dock skaffat sig "ett kontrollredskap som kan tillhandahålla uppgifter som har betydelse utöver de uttryckliga förpliktelser som följer av artikel 6.2 i förordning nr 3887/92". Kommissionen kunde enligt förstainstansrätten således inte "bortse från denna omständighet som visade att det förelåg allvarligt och skäligt tvivel och som indikerade att det förelag en risk för förlust för EUGFJ enbart av det skälet att det system genom vilket uppgifterna hade framkommit inte var obligatoriskt eller inte var avsett för detta ändamål". Förstainstansrätten ansåg följaktligen att kommissionen, i enlighet med rättspraxis [29], hade företett bevis för sitt allvarliga och skäliga tvivel på att de arealer som jordbrukarna deklarerat var exakta och, följaktligen, att de kontroller som de belgiska myndigheterna genomfört var effektiva och att de uppgifter som dessa lämnat var korrekta [30].

28. Klagandens argument att kommissionen, genom att vid de ovannämnda felen för de belgiska myndigheterna föreskriva kontroller på platsen eller en minskning av arealerna eller andra administrativa kontroller, sökte ålägga förpliktelser som införts först genom bestämmelser som antagits efter de faktiska omständigheterna i målet avvisades också. Förstainstansrätten påpekade i detta avseende att sådana förpliktelser "eventuellt underförstått följde av att det enligt lagstiftningen [på området] ankommer på medlemsstaterna att inrätta ett system för kontroll och övervakning". Förstainstansrätten drog av artikel 8 i förordning nr 3508/92 och av artiklarna 6.1 och 9.2 i förordning nr 3887/92 särskilt slutsatsen att "medlemsstaterna är skyldiga att inrätta en samling administrativa kontroller och kontroller på platsen som gör att det kan säkerställas att de grundläggande och formella förutsättningarna för att

28 — Den överklagade domen, punkterna 47–48. Samtliga delar av den överklagade domen som återges i detta förslag utgörs av en inofficiell översättning.

29 — Dom av den 21 januari 1999 i mål C-54/95, Tyskland mot kommissionen (REG 1999, s. I-35), punkt 34.

30 — Den överklagade domen, punkterna 30 och 49–50.

bevilja stöd har iakttagits på ett korrekt sätt". Förstainstansrätten drog av rättspraxis [31] dessutom slutsatsen att "den administrativa kontrollen som föregår kontrollen på plats skall utföras på ett sätt så att de nationella myndigheterna kan dra alla tänkbara slutsatser, oavsett om det är säkra slutsatser eller tvivel, om att förutsättningarna för beviljande av stöd har iakttagits" [32].

29. Efter att ha dragit slutsatsen att de belgiska myndigheterna var skyldiga att reagera på de fel som avslöjats genom GIS [33], granskade förstainstansrätten huruvida de kontroller som dessa myndigheter genomfört i detta syfte hade varit effektiva. Dessa kontroller beskrivs i den överklagade domen på följande sätt:

"I förevarande fall har de belgiska myndigheterna, bland de kriterier som används för riskanalysen enligt artikel 6.4 i förordning nr 3887/92 för att fastställa vilka stödansökningar som skall omfattas av kontrollen på plats, tagit med ett kriterium som bygger på felen. När metoderna hänförde sig till en odlingsgrupp som företedde positiva eller negativa fel som översteg en viss toleransgräns granskade dessa myndigheter de grafiska uppgifterna från GIS och konstaterade att korrigeringen av dem innebar att felen i vissa fall försvann. I de återstående fallen valde myndigheterna ut stödansökningarna för en kontroll på platsen. Den belgiska regeringen har, utan att motsägas på denna punkt, hävdat att en sådan kontroll har genomförts för 10 procent av ansökningarna, som representerar en betydande del av de ansökningar som valts på grundval av kriteriet avseende fel vid riskanalysen (52 procent år 1999, 24 procent år 2000 och 28 procent år 2001)." [34]

30. Förstainstansrätten som hade försäkrat sig om att den ovannämnda toleransgränsen var 5 procent [35] hade i detta avseende invänt att det inte var godtagbart att använda en toleransgräns vid den administrativa kontrollen, eftersom detta innebar att denna kontroll förvanskades. Förstainstansrätten påpekade härvidlag följande:

"Denna kontroll har nämligen till uppgift att granska uppgifterna i en stödansökan. Att i detta skede avlägsna indicierna på oegentligheter – i förevarande fall genom att endast ta hänsyn till fel som överstiger 5 procent – hindrar en fullständig och effektiv granskning av de berörda ansökningarna. Ett sådant avlägsnande vid riskanalysen innebär dessutom att felen, eventuellt i förening med andra kriterier, inte leder till att kontroller genomförs. Även om en toleransgräns kan tillåtas vid inspektionen på platsen, särskilt genom fjärranalys och med hänsyn till mätredskapets tekniska begränsning, kan användningen av denna vid den administrativa kontrollen inte motiveras av samma skäl. Det skall i detta avseende påpekas att felen inte återspeglar ett mätfel som beror på det

31 — Dom av den 3 oktober 1996 i mål C-41/94, Tyskland mot kommissionen (REG 1996, s. I-4733), punkt 17, och av den 14 april 2005 i mål C-468/02, Spanien mot kommissionen (ej publicerad i rättsfallssamlingen), punkt 40.

32 — Den överklagade domen, punkterna 51–54.

33 — Den överklagade domen, punkt 57.

34 — Den överklagade domen, punkt 58.

35 — Den överklagade domen, punkt 59.

av den belgiska regeringen åberopade förhållandet att uppgifterna från GIS inte är exakta, utan den motsägelse som finns mellan de deklarerade uppgifterna och de administrativa uppgifter som de belgiska myndigheterna har.” [36]

31. Förstainstansrätten tillade i vart fall att ”användandet av en toleransgräns på 5 procent med nödvändighet innebär att tvivlen kvarstår om huruvida de sifferuppgifter som de belgiska myndigheterna har lämnat är exakta, åtminstone upp till 5 procent av dessa sifferuppgifter, och påverkar inte de tvivel som uppstått av att det saknas sanktionsåtgärder som är tillämpliga på felaktiga ansökningar”. Förstainstansrätten påpekade således, såsom kommissionen har hävdat, att ”de kontroller som de belgiska myndigheterna har genomfört inte är sådana att de hindrar att stöd utbetalas utan ytterligare undersökning i fråga om vissa ansökningar som företer ett fel som överstiger 5 procent och i fråga om alla de ansökningar som företer ett fel som understiger 5 procent”. [37]

32. Med hänvisning till den andra anmärkningen som framförts i den sammanfattande rapporten avseende den försenade grafiska lagringen, noterade förstainstansrätten från den ovannämnda rapporten först och främst att i slutet av augusti månad hade införandet av uppgifter i GIS skett endast till 60 procent år 1999, till 70 procent år 2000 och till 87 procent år 2001. Denna omständighet hade lett till att kommissionen dragit slutsatsen att ett betydande antal ansökningar inte hade kunnat beaktas vid riskanalysen eller utväljas för en kontroll på platsen. [38]

33. Förstainstansrätten påpekade i detta avseende att kommissionen med rätta har ansett att denna försenade lagring inte hade gjort det möjligt att genomföra administrativa kontroller i god tid och följaktligen hindrat kontrollerna på platsen. Förstainstansrätten drog särskilt slutsatsen att ”eftersom den belgiska regeringen inte hade anfört några omständigheter av betydelse som kunde vederlägga kommissionens konstateranden att det på grund av en försenad lagring inte hade genomförts någon kontroll på platsen … har ett visst antal ansökningar undgått denna kontroll”. [39]

34. Den omständigheten, att det inte i någon bestämmelse avseende EUGFJ för den grafiska lagringen anges någon senare årlig frist än den 31 augusti, utgjorde enligt förstainstansrätten inte något hinder för denna slutsats. Dels kunde nämligen ”avsaknaden av uttryckligen föreskrivna förpliktelser … inte skingra de tvivel som uppstått genom att det inte genomförts någon kontroll på platsen”, dels bryter ”denna försening, när den medför att det inte genomförs någon kontroll, mot den allmänna förpliktelsen att kunna utföra en sådan kontroll”. Förstainstansrätten fann därefter att den omständigheten att kontroller på platsen hade genomförts efter den 31 augusti och föranlett korrigeringar saknade betydelse. Denna

36 — Den överklagade domen, punkt 60.
37 — Den överklagade domen, punkt 61.
38 — Den överklagade domen, punkt 65.
39 — Den överklagade domen, punkterna 67 och 69.

omständighet innebär enligt förstainstansrätten nämligen inte ”att alla nödvändiga kontroller har genomförts och visar inte att dessa kontroller på plats har resulterat i någon effektiv riskanalys som utförts efter den 31 augusti” [40].

35. Förstainstansrätten underkände slutligen den andra grundens andra del, genom vilken det gjordes gällande att det inte förelåg någon verklig risk för förlust för EUGFJ, vilket är en ytterligare förutsättning för att göra en finansiell korrigering enligt riktlinjerna. Förstainstansrätten underkände även den tredje grunden avseende ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

IV — Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

36. Genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 13 oktober 2006 har klaganden överklagat den ovannämnda domen.

37. Företrädarna för parterna har hörts vid förhandlingen den 21 juni 2007.

38. Klaganden har yrkat att domstolen skall

— upphäva den överklagade domen och bifalla talan i första instans genom att ogiltigförklara det angripna beslutet,

— i andra hand upphäva den överklagade domen och på grundval av sin fulla prövningsrätt sätta ned den korrigering som tillämpats på klaganden i det angripna beslutet till 1 491 085 euro,

— i tredje hand upphäva den överklagade domen och återförvisa målet till förstainstansrätten,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna i målet om överklagande och i målet i första instans.

39. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

— ogilla överklagandet,

— förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna.

40 — Den överklagade domen, punkt 70.

V — Rättslig bedömning

A — *Överklagandet av förstainstansrättens dom*

40. Klaganden har till stöd för sitt överklagande anfört fyra grunder. Den första grunden avser en förvanskning av de faktiska omständigheterna. Den andra grunden avser åsidosättande av artikel 8 i förordning nr 3508/92 och av artiklarna 6 och 9 i förordning nr 3887/92, samt av motiveringsskyldigheten. Den tredje grunden avser ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen. Den fjärde grunden avser en felaktig rättstillämpning när det gäller gemenskapsdomstolarnas fulla prövningsrätt på det aktuella området.

1. Den första grunden avseende en förvanskning av de faktiska omständigheterna

41. Klaganden har förklarat att det system för identifiering av jordbruksskiften som den antagit sedan år 1996, det vill säga GIS, vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet inte var obligatoriskt. Till följd av förordning nr 1593/2000 blev det obligatoriskt först år 2005 och var mer noggrant och effektivt än det system som de andra medlemsstaterna hade antagit, eftersom det grundades på ett enda jordbruksskifte (och inte på grupper av skiften) och på flygbilder (och inte på kartor eller fastighetsregister). GIS skulle göra det möjligt att med fastställande av jordbruksskiften genomföra dubbelkontroller vid den administrativa kontrollen av stödansökningarna, avsedda att avslöja och få bort överlappningar av skiften och hindra att det beviljas fler stöd för ett och samma skifte. De belgiska myndigheterna har under de skördeår som berörs av det angripna beslutet (1999–2001, nedan kallad den berörda perioden) däremot aldrig uppfattat GIS som ett instrument för mätning av jordbruksskiftenas exakta areal. GIS-arealen är inexakt, eftersom den, i stället för att bygga på mätningar som genomförts på marken eller genom fjärranalys, beräknas på en teckning av skiftena som jordbrukarna genom avgränsning för hand utfört på flygbilder. Vid avgränsningen för hand eller vid dess införande i GIS kunde jordbrukaren eller teknikerna i Bureau provincial (det regionala kontoret) ha gjort sig skyldiga till fel eller inexakta uppgifter som, även om de är begränsade, avsevärt kunde påverka beräkningen av arealerna, eftersom bilderna hade skalan 1:10 000. Dessutom motsvarade GIS-arealerna under den berörda perioden inte med nödvändighet situationen på marken. Avgränsningen för hand var nämligen utförd på bilder som kunde vara upp till fem år gamla, då däremot 25-30 procent av jordbruksskiftena växlade arealer alltefter den odling som tillämpades på marken. Enligt klaganden möjliggjorde GIS således endast en ungefärlig uppskattning av arealerna, medan den exakta arealen, i Belgien liksom i andra medlemsstater, var och kunde beräknas enbart genom mätningar som utförts på platsen av kompetenta personer eller genom flygfotoanalys av bilder som erhållits via satellit (fjärranalys).

42. Enligt klaganden har förstainstansrätten vid sådana kännetecken hos det av de belgiska

myndigheterna antagna GIS gjort sig skyldig till en förvanskning av de faktiska omständigheterna, när den i punkt 47 i den överklagade domen ansåg att GIS-arealen låg närmare verkligheten än den areal som jordbrukarna deklarerat i stödansökningarna. Förstainstansrätten har enligt klaganden dessutom förvanskat GIS funktion genom att anse dels att den skillnad mellan GIS-arealerna och den deklarerade arealen som konstaterats vid den administrativa kontrollen utgör ett fel som tyder på att stödansökan eventuellt är felaktig, dels att de inexakta uppgifterna om GIS-arealerna hindrar att det kan fastställas huruvida det är fråga om en verklig förlust för EUGFJ och att GIS innebär att riskerna för förlust för EUGFJ klart kan fastställas vid den administrativa kontrollen. Den överklagade domen bygger enligt klaganden totalt sett på den felaktiga förutsättningen att GIS är lämpligt för att avslöja fel beträffande de deklarerade arealerna.

43. Kommissionen har uteslutit att förstainstansrätten skulle ha förvanskat de faktiska omständigheterna. Kommissionen har invänt att förstainstansrätten inte har tagit hänsyn till att GIS är ett mätinstrument, utan endast till att det förhållandet att det inte föreligger överensstämmelse mellan GIS-arealerna och den deklarerade arealen innebär att det kan hysas allvarligt tvivel om den sistnämnda. Dessutom kunde enligt kommissionen syftet med GIS inte, såsom klaganden har hävdat, endast vara att identifiera jordbruksskiften, fastställa överlappningarna av dem och avslöja de dubbla deklarationerna. Kommissionen har i detta avseende påpekat att de administrativa kontrollerna enligt artikel 6.2 a i förordning nr 3887/92 ”framför allt”, och således inte enbart, omfattar dubbelkontroller av de deklarerade skiftena för att hindra otillbörliga betalningar. Kommissionen har vidare erinrat om att det i artikel 6.1 föreskrivs att den administrativa kontrollen och kontrollen på plats skall genomföras på ett sådant sätt att en effektiv prövning säkerställs av att villkoren för att stöd och bidrag skall beviljas är uppfyllda.

44. Jag kan inte i den överklagade domen finna att förstainstansrätten har förvanskat de faktiska omständigheterna.

45. I punkt 47 i den överklagade domen bekräftas det varken att GIS-arealen återspeglar jordbruksskiftenas verkliga areal eller att den mer motsvarar den verkliga arealen än den deklarerade arealen. Den andra meningen i denna punkt – i vilken det anges att ”även om GIS-arealen mer motsvarar den verkliga arealen än den i stödansökan deklarerade arealen, utgör betalningen av stöd per areal på grundval av den deklarerade arealen en oberättigad betalning till förmån för sökanden och således en förlust för EUGFJ” – har en hypotetisk ordalydelse (då den inleds med ”även om”). Den innebär med andra ord att när GIS-arealen är mindre än den deklarerade arealen innebär betalningen av stöd på grundval av denna en förlust för EUGFJ *för det fall* den verkliga arealen mer motsvarar GIS-arealen än den deklarerade arealen. [41]

41 — Den ovannämnda meningens formulering är förvisso olämplig, eftersom den i onödigt komplicerade ordalag uttrycker den uppenbara uppfattningen varför det föreligger en förlust för EUGFJ när stödet betalas på grundval av den deklarerade arealen och denna är större än den verkliga arealen.

46. Å andra sidan är fastställandet i den första meningen i punkt 47 – i vilken det anges att ”när det vid den administrativa kontrollen av GIS följer att den i en stödansökan deklarerade arealen är större än GIS-arealen, utgör motsvarande skillnad ett fel som tyder på att ansökan eventuellt är felaktig” – enligt min mening en bedömning av förstainstansrätten och inte ett faktiskt konstaterande. Den överklagade domen visar klart att förstainstansrätten har tagit hänsyn till ”att GIS-uppgifterna inte är exakta” [42] och att den inte har värderat dessa uppgifter som absoluta sanna. Frågan huruvida den ovannämnda skillnaden rättsligt sett kan anses vara ett ”fel som tyder på att ansökan eventuellt är felaktig” angår enligt min mening således inte fastställandet av de faktiska omständigheterna.

47. Avser denna fråga bedömningen av de faktiska omständigheterna, en fråga som inte kan prövas vid överklagandet, eller den rättsliga kvalificeringen av dessa, som däremot är föremål för en eventuell prövning av domstolen?

48. Enligt min mening avser denna fråga vilken betydelse som skall tillmätas den ovannämnda skillnaden med hänsyn till de förpliktelser som åligger medlemsstaterna och deras myndigheter. Det är enligt min mening slutligen fråga om att fastställa räckvidden av medlemsstaternas skyldighet att inrätta ett effektivt system för kontroll och övervakning [43] och, närmare bestämt, att i enlighet med artikel 8 i förordning nr 3508/92 och artiklarna 6.1 och 9.2 i förordning nr 3887/92 inrätta en administrativ kontroll och en kontroll på platsen som kan säkerställa att de grundläggande och formella villkoren för att bevilja stöd har uppfyllts på ett korrekt sätt. Det är således en rättsfråga som domstolen är behörig att avgöra i målet för överklagande och som klaganden mer specifikt och uttömmande har ställt genom den andra grunden som jag nu skall undersöka.

2. Den andra grunden avseende åsidosättandet av artikel 8 i förordning nr 3508/92 och artiklarna 6 och 9 i förordning nr 3887/92, samt av motiveringsskyldigheten

49. Den andra grunden såsom den angetts i överklagandet är uppdelad på fem delgrunder. Genom de första tre delgrunderna har det framförts anmärkningar mot förstainstansrättens bedömningar vad avser ifrågasättandet av de belgiska myndigheternas otillräckliga reaktion på de fel som avslöjats genom GIS vid den administrativa kontrollen. Den fjärde delgrunden avser förstainstansrättens bedömningar vad gäller ifrågasättandet avseende den försenade grafiska lagringen. Genom den femte delgrunden har det gjorts gällande att

42 — Se exempelvis punkt 48 i den överklagade domen, där det anges att ”det förhållandet att GIS-uppgifterna inte är exakta innebär inte att de saknar betydelse”.

43 — Dom av den 12 juni 1990 i mål C-8/88, Tyskland mot kommissionen (REG 1990, s. I-2321), punkt 16, och domen i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 35.

motiveringsskyldigheten har åsidosatts på särskilda angripna punkter i den överklagade domen.

50. Eftersom de påstådda felen i motiveringen av den överklagade domen som påtalats i den femte delgrunden av den aktuella grunden inte, även om det antas att de skulle föreligga, hindrar domstolen från att pröva de anmärkningar som framförts genom de fyra första delgrunderna av denna grund, skall jag börja med att undersöka de sistnämnda delgrunderna.

a) De första tre delgrunderna (ifrågasättandet av de belgiska myndigheternas otillräckliga reaktion på de fel som avslöjats genom GIS vid den administrativa kontrollen)

i) Parternas argument

– Den första delgrunden avseende ett åsidosättande av artikel 6.7 i förordning nr 3887/92 såvitt avser fastställandet av vilka medel som är lämpliga för att fastställa jordbruksskiftenas arealer

51. Klaganden har hävdat att när förstainstansrätten i punkt 49 i den överklagade domen har betraktat GIS som ”ett kontrollinstrument som kan tillhandahålla uppgifter som har betydelse utöver de uttryckliga förpliktelser som följer av artikel 6.2 i förordning nr 3887/92”, och som sådant kan göra det möjligt att identifiera en risk för förlust för EUGFJ, har den åsidosatt artikel 6.7 i samma förordning. Genom denna bestämmelse överlämnas det till de nationella myndigheterna att fastställa lämpliga medel för att fastställa jordbruksskiftenas areal. Eftersom de belgiska myndigheterna hade beslutat att jordbruksskiftenas areal skulle fastställas antingen genom mätning på platsen av en lantmätare eller någon annan kompetent tjänsteman eller genom flygfotoanalys av bilder som erhållits via satellit (fjärranalys), kunde förstainstansrätten inte tilldela GIS en sådan egenskap som mätinstrument för jordbruksskiftenas areal som de belgiska myndigheterna inte tillerkände GIS.

52. Kommissionen anser att artikel 6.7 i förordning nr 3887/92 saknar betydelse i förevarande fall, eftersom denna bestämmelse såvitt avser mätningen av jordbruksskiften enligt dess uppfattning skall tillämpas på kontrollerna på platsen och inte på de administrativa kontrollerna. Kommissionen har i vart fall påpekat att de belgiska myndigheterna sedan år 1996 fritt har valt ett system för identifiering av jordbruksskiften – och således en administrativ kontroll – som bygger på flygbilder. Detta är ett val som uttryckligen tillåts enligt artikel 4 i förordning nr 3508/92, varför de belgiska myndigheterna var tvungna att dra de nödvändiga slutsatserna i fall där det förelåg en skillnad mellan den deklarerade arealen och GIS-arealen och vidta åtgärder till följd härav.

– Den andra och den tredje delgrunden avseende ett åsidosättande av artikel 8 i förordning nr 3508/92 och artiklarna 6.1 och 9.2 i förordning nr 3887/92

53. Klaganden har hävdat att det sätt att förfara som de belgiska myndigheterna borde ha följt, enligt kommissionens sammanfattande rapport, vid fastställandet av en positiv skillnad mellan den deklarerade arealen och GIS-arealen (genomförande av en kontroll på platsen eller minskning av arealen i förhållande till den deklarerade arealen, nedan även kallade de eftersatta åtgärderna) inte kan anses vara obligatoriskt, eftersom det underförstått följer av den allmänna skyldigheten, enligt artikel 8 i förordning nr 3508/92 och artiklarna 6.1 och 9.2 i förordning nr 3887/92, att införa ett effektivt system för kontroll och övervakning. Förstainstansrätten har enligt klaganden felaktigt tillämpat dessa bestämmelser när den ansett att de belgiska myndigheterna enligt dessa bestämmelser borde ha vidtagit de eftersatta åtgärderna.

54. För det första har klaganden påpekat att medlemsstaterna enligt artikel 8 i förordning nr 3508/92 och artiklarna 6 och 7 i förordning nr 3887/92 har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att införa sina integrerade system för förvaltning och kontroll, vilken befogenhet kommissionen skall respektera. Förstainstansrätten har när den prövat huruvida de belgiska myndigheterna vid utövandet av denna befogenhet har säkerställt ett effektivt kontrollsystem felaktigt underlåtit att beakta att det kontrollsystem som dessa myndigheter antagit går långt utöver vad som föreskrivs i gemenskapsbestämmelserna. De belgiska myndigheterna hade nämligen upprättat en riskanalys som bygger på tretton kriterier och inte enbart på de fyra kriterier som uttryckligen föreskrivs i artikel 6.4 i förordning nr 3887/92, samt ett system för identifiering av jordbruksskiften som bygger på ett enda skifte och inte på grupper av skiften.

55. För det andra anser klaganden att de belgiska myndigheternas skyldighet att vidta de eftersatta åtgärderna inte är förenlig med de uttryckliga bestämmelserna i sekundärrätten. Dels strider en sådan skyldighet mot bestämmelsen i artikel 6.3 i förordning nr 3887/92, i vilken det endast för en betydande andel motsvarande 5 procent av stödansökningarna föreskrivs en kontroll på platsen. Enligt klaganden skulle åläggandet av de eftersatta åtgärderna i praktiken innebära att fjärranalysmetoden blev obligatorisk vid den administrativa kontrollen, när fjärranalysen i själva verket är en form av kontroll på platsen. Dels strider denna skyldighet mot bestämmelsen i artikel 9.2 i förordning nr 3887/92, i vilken det föreskrivs att den deklarerade arealen skall minskas i det fall i vilket denna är större än den ”faktiskt fastställda” arealen, det vill säga enligt domen i målet Agrargenossenschaft Pretzsch [44], den areal som fastställs genom kontrollen på plats. Skyldigheten att minska arealen vid positiv skillnad mellan den deklarerade arealen och den areal som fastställts under en administrativ kontroll har enligt artikel 31

44 — Dom av den 28 november 2002 i mål C-417/00, Agrargenossenschaft Pretzsch (REG 2002, s. I-11053), punkt 48.

i förordning nr 2419/2001 införts först från och med skördeåret 2002.

56. För det tredje är enligt klaganden skyldigheten att vidta de eftersatta åtgärderna heller inte förenlig med sådana allmänna principer i gemenskapslagstiftningen som rättssäkerhetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen. Dels kommer jordbrukarna att straffas även när det inte sker någon kontroll på platsen, när denna möjlighet inte framgår av klara och uttryckliga bestämmelser och därför inte har kunnat förutses av desamma. Dels innebär denna skyldighet slutligen att Konungariket Belgien diskrimineras jämfört med alla de andra medlemsstaterna, vilka inte använder ett GIS som bygger på ett enda jordbruksskifte, utan använder system som är mycket mindre noggranna och effektiva när det gäller den administrativa kontrollen.

57. För det fjärde har förstainstansrätten felaktigt ansett att det inte kan godtas att en toleransgräns används vid den administrativa kontrollen. Användningen av en toleransgräns föreskrivs uttryckligen i artikel 6.7 i förordning nr 3887/92. Den föreskrivs också för den administrativa kontrollen, till och med i de rekommendationer som härrör från kommissionen [45], och är *a fortiori* motiverad i förevarande fall, eftersom de uppgifter om jordbruksskiftena som erhållits genom GIS inte är särskilt tillförlitliga.

58. Kommissionen har hävdat att skyldigheten att vidta de eftersatta åtgärderna har samband med iakttagandet av de befintliga bestämmelserna. Enligt dessa skall medlemsstaterna särskilt genomföra administrativa kontroller av alla stödansökningarna (artikel 8.1 i förordning nr 3508/92) i syfte att säkerställa en ”effektiv prövning” av att villkoren för att stöd skall beviljas är uppfyllda (artikel 6.1 i förordning nr 3887/92). Vid fastställandet av en positiv skillnad mellan den deklarerade arealen och GIS-arealen kunde de belgiska myndigheterna enligt kommissionen inte fortsätta att vara overksamma och på så sätt frånta de administrativa kontroller som föreskrivs i gemenskapsrätten deras ändamålsenliga verkan.

59. Kommissionen har uteslutit att fastställandet av att den ovannämnda skyldigheten föreligger innebär att fjärranalysmetoden skall tillämpas vid den administrativa kontrollen. Kommissionen har erinrat om att användningen av flygbilder för den administrativa kontrollen är något som de belgiska myndigheterna har valt och är något annat än den fysiska kontroll som genomförs med hjälp av fjärranalys.

60. Såvitt avser domen i det ovannämnda målet Agrargenossenschaft Pretzsch har

45 — Klaganden har åberopat handlingen från generaldirektoratet för forskning ”Tekniska rekommendationer för regleringsåret 2000” nr OL/I04/M2066/2000 och bilagan till handlingen från generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling nr VI/8388/94.

kommissionen gjort gällande att punkt 48 i denna dom, som klaganden har åberopat, skall tolkas med hänsyn till att det under de omständigheter som var aktuella i det fall som undersöktes i detta mål endast var en kontroll på platsen som kunde göra det möjligt att avslöja den fastställda överträdelsen. Kommissionen har påpekat att domstolen i punkt 40 i domen i fråga inte har gjort någon åtskillnad mellan den administrativa kontrollen och kontrollen på plats när den fastställt att ”om en skillnad konstateras mellan den areal som angetts och den areal som fastställts vid en kontroll av behöriga myndigheter medför detta i sig att sanktionsåtgärder vidtas”. Å andra sidan innebär artikel 31.2 i förordning nr 2419/2001 endast ett klargörande av vad som redan anges i artikel 9.2 i förordning nr 3887/92.

61. Enligt kommissionen strider förstainstansrättens tolkning av de ifrågavarande bestämmelserna inte mot rättssäkerhetsprincipen eller mot icke-diskrimineringsprincipen. Å ena sidan har förstainstansrätten i domen erinrat om att de belgiska myndigheterna hade möjlighet att genomföra kontroller på platsen. Å andra sidan skulle de belgiska myndigheterna, sedan de väl valt en viss kontrollmetod, följa denna och i överensstämmelse med artikel 6.1 i förordning nr 3887/92 säkerställa att kontrollerna var effektiva.

62. Kommissionen anser slutligen att toleransgränsen enligt artikel 6.7 i förordning nr 3887/92 endast avser kontrollen på plats. I kommissionens rekommendationer som klaganden har åberopat föreskrivs visserligen att en toleransgräns skall tillämpas i samband med den administrativa kontrollen av arealuppgifter, men endast såvitt avser de uppgifter som erhållits när systemet för identifiering av skiften ursprungligen skapades på grundval av satellitortobilder, och inte de uppgifter som erhållits under följande skeden.

ii) Bedömning

63. De anmärkningar som framförts i samband med den andra grundens första tre delgrunder kan behandlas samtidigt, eftersom de alla i huvudsak avser att visa att förstainstansrätten i den överklagade domen felaktigt har ansett att artikel 8 i förordning nr 3508/92 och artiklarna 6.1 och 9.2 i förordning nr 3887/92 skall tolkas så, att de i en situation som den aktuella innebär att de belgiska myndigheterna åläggs att vidta de eftersatta åtgärderna. Klaganden har till stöd för denna uppfattning, förutom de argument som bygger på ordalydelsen av dessa bestämmelser, även anfört argument som bygger på andra bestämmelser i samma artikel 6 i förordning nr 3887/92 och på allmänna principer i gemenskapsrätten.

64. Jag skall innan jag fördjupar mig i bedömningen av dessa argument, för övrigt i likhet med förstainstansrätten i den överklagade domen, erinra om att enligt fast rättspraxis är kommissionen, när den vägrar att

belasta EUGFJ med vissa utgifter på grund av att dessa orsakats av att en medlemsstat gjort sig skyldig till överträdelser av gemenskapsbestämmelser, inte skyldig att på ett uttömmande sätt visa att de kontroller som utförts av denna medlemsstat är otillräckliga eller att de siffror som den har inlämnat är oriktiga, utan endast att det föreligger allvarligt och skäligt tvivel avseende de kontroller som genomförts av de nationella myndigheterna eller den riktiga tillämpningen av den gällande gemenskapslagstiftningen. Denna lättnad i kommissionens bevisbörda förklaras av att det är medlemsstaten som har lättast att samla in och kontrollera de uppgifter som är nödvändiga för att avsluta räkenskaperna för EUGFJ, och som följaktligen är skyldig att så detaljerat och fullständigt som möjligt bevisa att kontrollerna verkligen har genomförts samt att, i förekommande fall, bevisa att kommissionens påståenden är felaktiga. [46]

65. Av detta följer att förstainstansrätten med rätta har inriktat sin bedömning på att pröva huruvida resultaten av kommissionens kontroller var sådana att kommissionen därigenom kom att hysa allvarliga och skäliga tvivel angående effektiviteten av de kontroller som de belgiska myndigheterna genomförde i förevarande fall. Härvidlag fann förstainstansrätten, med hänvisning till kommissionens första ifrågasättande i den sammanfattande rapporten, att så var fallet. Den ansåg för det första att en positiv skillnad mellan den deklarerade arealen och GIS-arealen utgjorde ”ett fel som tyder på att ansökan eventuellt är felaktig”, som de belgiska myndigheterna var tvungna att på lämpligt sätt reagera på och för det andra att de belgiska myndigheternas beteende vid ett sådant fel inte hade varit en lämplig reaktion, vilken i stället borde ha bestått i att vidta de eftersatta åtgärderna.

66. Förstainstansrätten har i punkt 52 i den överklagade domen godtagit att de under den berörda perioden gällande gemenskapsbestämmelserna inte innebar att de belgiska myndigheterna uttryckligen ålades att vid de avslöjade felen vidta de eftersatta åtgärderna. Förstainstansrätten drog av artikel 8 i förordning nr 3508/92 och av artiklarna 6.1 och 9.2 i förordning nr 3887/92 dock slutsatsen att en sådan skyldighet underförstått förelåg.

67. Den väsentliga frågan som ställts i den andra grundens första tre delgrunder är i huvudsak huruvida förstainstansrätten inte på detta sätt har missförstått räckvidden av de skyldigheter som av de ovannämnda bestämmelserna följer för medlemsstaterna.

46 — Dom av den 14 april 2005 i mål C-335/03, Portugal mot kommissionen (REG 2005, s. I-2955), punkt 68 och där angiven rättspraxis.

68. Det är riktigt att skyldigheten att vidta bestämda åtgärder för övervakning och former för kontroll som medlemsstaterna inte uttryckligen åläggs genom gemenskapslagstiftningen på det ifrågavarande området, enligt den rättspraxis från domstolen som förstainstansrätten har åberopat, underförstått kan följa av att det enligt de aktuella bestämmelserna ankommer på medlemsstaterna att tillämpa bidrags- och stödsystemen och införa ett effektivt kontroll- och övervakningssystem. [47]

69. Det skall, förutom till artikel 8.1 i förordning nr 729/70 och till motsvarande artikel 8.1 i förordning nr 1258/99, enligt vilken medlemsstaterna åläggs en allmän skyldighet att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och att de genomförs korrekt, för att förhindra och beivra oegentligheter och för att indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet, särskilt hänvisas till artikel 8.1 och 8.2 i förordning nr 3508/92. Enligt dessa bestämmelser skall medlemsstaterna genomföra administrativa kontroller av stödansökningarna, kompletterade med kontroller på plats som skall omfatta ett urval av jordbruksföretagen. Det skall även hänvisas till artikel 6.1 i förordning nr 3887/92, enligt vilken den administrativa kontrollen och kontrollen på plats skall genomföras på ett sådant sätt att en effektiv prövning säkerställs av att villkoren för att stöd och bidrag skall beviljas är uppfyllda.

70. Det följer av dessa bestämmelser, sedda mot bakgrund av den skyldighet till lojalt samarbete med kommissionen som föreskrivs i artikel 10 EG, att medlemsstaterna, särskilt såvitt avser en korrekt användning av gemenskapsmedlen, är skyldiga att införa ett system med administrativ kontroll och kontroll på platsen som gör det möjligt att säkerställa att de materiella och formella kraven för att bevilja de ifrågavarande bidragen har uppfyllts på ett korrekt sätt. [48]

71. Enligt min mening kan denna skyldighet i förevarande fall inte få de följder för de belgiska myndigheterna som kommissionen och förstainstansrätten har funnit.

72. Det integrerade administrations- och kontrollsystem som har inrättats genom förordningarna nr 3508/92 och nr 3887/92 (nedan kallat IAKS) syftar enligt domstolen ”till att effektivisera administrationen och kontrollen”. Det bygger för detta syfte först och främst på de deklarationer som jordbrukarna har gjort i sin stödansökan. Domstolen har påpekat att ”[e]n förutsättning för ett effektivt förfarande är att de uppgifter som skall lämnas av sökanden redan från början är kompletta och riktiga så att han kan inge en korrekt ansökan om kompensationsbetalning och så att han kan undvika att sanktionsåtgärder vidtas mot honom”. [49]

47 — Dom av den 12 juni 1990 i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 16, och i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 35.

48 — Se dom av den 12 juni 1990 i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 20, och i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 36.

49 — Dom av den 16 maj 2002 i mål C-63/00, Schilling och Nehring (REG 2002, s. I-4483), punkt 34.

73. Domstolen har dessutom påpekat att ”[d]et …, vid genomförandet av stödåtgärder som vidtagits enligt IAKS, [rör sig] om förfaranden som innefattar ett stort antal ansökningar”, varför ”[e]tt effektivt skydd av gemenskapens finansiella intressen i en sådan situation förutsätter att stödmottagarna aktivt deltar för att korrekt genomföra dessa förfaranden och tar ansvar för att de belopp som beviljas med stöd av IAKS är korrekta”. [50]

74. Enligt domstolen framgår det av bestämmelserna i förordningarna nr 3508/92 och nr 3887/92 att ”de nationella myndigheterna inte är förpliktade att, och särskilt inte kan, utföra kontroller för att kontrollera att samtliga uppgifter i ansökningarna om stöd som inlämnas till dem är korrekta”. [51] Vad särskilt avser de kontroller på plats som föreskrivs i artikel 6.3 i förordning nr 3887/92 har domstolen följaktligen med avseende på ansökningar om djurstöd påpekat att dessa ”omfatta[r] en betydande andel av ansökningarna”, men att ”denna andel kan motsvara endast 10 procent av de ansökningar … som jordbrukarna har ingett”. [52] Denna procentsats är den som föreskrivs i den ovannämnda bestämmelsens första strecksats och som enligt bestämmelsens andra strecksats är 5 procent när det är fråga om ansökningar om arealstöd.

75. I det system som beskrivs i förordningarna nr 3508/92 och nr 3887/92 har kontrollerna på plats, även för prövningen av huruvida de i stödansökningarna deklarerade arealerna är riktiga, således betraktats som ett kontrollinstrument med en (till stickprov) begränsad användning som ingår i en rad bestämmelser, i vilka det, förutom att de reglerar sätten för hur kontrollerna skall utföras (se artiklarna 6.7 och 7.1 i förordning nr 3887/92), klart anges förutsättningarna härför. I artikel 6.4 i samma förordning fastställs i detta avseende att den behöriga nationella myndigheten skall välja ut de ansökningar om bidrag eller om stöd som skall omfattas av kontrollen på plats ”på grundval av en riskanalys och genom att tillse att de utvalda ansökningarna är representativa för de inlämnade stödansökningarna”.

76. Verkställandet av kontroller på platsen för en viss ansökan förutsätter således inom ramen för detta system att denna ansökan har valts ut efter en föregående riskanalys som omfattats av samtliga inlämnade ansökningar och som bygger på de kriterier som uttryckligen anges i artikel 6.4 i förordning nr 3887/92, på ytterligare kriterier som den enskilda medlemsstaten enligt denna bestämmelse ges möjlighet att fastställa och eventuellt på andra kriterier som det är nödvändigt att använda för att säkerställa att kontrollsystemet är effektivt, såsom enligt domstolen

50 — Domen i det ovannämnda målet Agrargenossenschaft Pretzsch, punkt 45.

51 — Domarna i de ovannämnda målen Schilling och Nehring, punkt 37, och Agrargenossenschaft Pretzsch, punkt 52.

52 — Domen i det ovannämnda målet Schilling och Nehring, punkt 37.

exempelvis ”resultaten av administrativa kontroller av innevarande skördeår”. [53]

77. Såvitt avser de administrativa kontrollerna enligt artikel 8.1 i förordning nr 3887/92 är det, såsom kommissionen har påpekat, riktigt att de mot bakgrund av orden ”framför allt” som förekommer i artikel 6.2 i förordning nr 3887/92, inte med nödvändighet endast avser vad som föreskrivs i denna sistnämnda bestämmelse, det vill säga såvitt avser arealstöd dubbelkontroller av jordbruksskiftena för att hindra att stöd oberättigat beviljas två gånger. Såsom förstainstansrätten har angett i den överklagade domen har domstolen påpekat att ”den administrativa kontrollen, som föregår de inspektioner som görs på plats, skall genomföras på ett sätt som tillåter de nationella myndigheterna att nå alla slags slutsatser, både positiva och negativa, i fråga om efterlevnaden av villkoren för att bidraget skall beviljas”. [54]

78. För det första är jag dock inte övertygad om att det förhållandet att den i stödansökan deklarerade arealen är riktig skall anses som ett villkor för att stöd skall beviljas. I artikel 9.2 i förordning nr 3887/92 föreskrivs nämligen att en positiv skillnad mellan deklarerad areal och ”fastställd” areal innebär att stödet nekas (eller återkallas) endast då den deklarerade arealen utgör mer än 20 procent av den fastställda arealen. För det andra har domstolen dessutom påpekat att ”gemenskapslagstiftaren har ansett den administrativa kontrollen och inspektionen på plats utgöra två former av granskning som alltmedan de är självständiga också kompletterar varandra” [55], vilket uppenbart innebär att dessa två former inte skall överlappa varandra.

79. Det kan enligt min mening särskilt inte anses att medlemsstaterna under den berörda perioden borde ha organiserat den administrativa kontrollen på så sätt att de bland annat hade kunnat fastställa om uppgifterna om den i stödansökan deklarerade arealen var riktiga. Kommissionen har i sitt svaromål inte bekräftat förekomsten av ett sådant krav, vilket för övrigt inte heller har fastställts i den överklagade domen. Förstainstansrättens synsätt som kommissionen också bekräftat innebär snarare att det anses att vid den tidpunkt då de belgiska myndigheterna antog ett instrument, det vill säga GIS, som inte var obligatoriskt och som inte utformats för att mäta jordbruksskiftenas areal, men som dock var lämpligt för att tillhandahålla information om denna areal, borde dessa myndigheter ha dragit vederbörliga slutsatser av denna information.

53 — Domen i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen, punkterna 34–41. Domstolen har i denna dom bland annat erinrat om att uppräkningen av de omständigheter som det skall tas hänsyn till vid riskanalysen enligt artikel 6.4 i förordning nr 3887/92 inte är uttömmande.

54 — Dom av den 3 oktober 1996 i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 17, och domen i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 40, vilka åberopats i punkt 54 i den överklagade domen.

55 — Dom av den 3 oktober 1996 i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 43, och domen i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen, punkt 38.

80. Om det av de under den berörda perioden gällande bestämmelserna således inte kan härledas en skyldighet för de belgiska myndigheterna att redan vid den administrativa kontrollen fastställa jordbruksskiftenas exakta areal, anser jag att förstainstansrätten felaktigt har underlåtit att erkänna betydelsen av att de arealuppgifter som framgick av GIS inte var exakta, vilken är ostridig i målet. [56] Den belgiska regeringen har mer än väl – först under det administrativa förfarandet och därefter vid förstainstansrätten och slutligen vid domstolen – förklarat skälen till att GIS-arealen inte med nödvändighet exakt återspeglar jordbruksskiftenas verkliga areal. Den belgiska regeringen har åberopat olägenheter i samband med skiftenas avgränsning *för hand*, den grafiska lagringen i GIS som inte är den optimala lagringen av denna avgränsning och användningen av flygbilder som också hänför sig tillbaka i tiden. Detta var olägenheter som inte på något sätt ifrågasatts av kommissionen eller bestritts vid förstainstansrätten.

81. Även om det är riktigt att de belgiska myndigheterna av de uppgifter som följde av GIS borde ha dragit vederbörliga slutsatser är det enligt min mening dock i lika hög grad riktigt att de nämnda myndigheterna måste ha beaktat dessa uppgifters karaktär och således även det förhållandet att de inte var exakta. GIS skall i huvudsak tas för vad det är, eftersom det mot de belgiska myndigheterna inte kan göras gällande att systemet borde vara ett annat än vad det är, något som inte heller skett.

82. I detta avseende instämmer jag således med den belgiska regeringen när den anser att en positiv skillnad mellan den deklarerade arealen och GIS-arealen, med hänsyn till att uppgifterna om dessa inte är exakta, inte i sig kan anses som ett sådant ”fel som tyder på att ansökan eventuellt är felaktig” som gör att det i varje fall skall krävas antingen att stödbeloppet beräknas på GIS-arealen eller en kontroll på platsen.

83. Beräkningen av stödbeloppet på grundval av en, jämfört med den deklarerade arealen, minskad areal är en åtgärd som under den berörda perioden angavs i artikel 9.2 i förordning nr 3887/92. Av första stycket första meningen i denna artikel framgår att stödbeloppet skall beräknas på grundval av den vid tidpunkten för kontrollen faktiskt fastställda arealen, när denna var mindre än den i stödansökan deklarerade arealen. Såsom den belgiska regeringen har erinrat om har domstolen, i punkt 48 i domen i det ovannämnda målet Agrargenossenschaft Pretzsch, angett att ”artikel 9.2 första och andra styckena i förordning nr 3887/92 syftar till att införa en jämförelse mellan de uppgifter som anges i stödansökan och resultatet av de kontroller *som gjorts på plats*”. [57] Den sistnämnda hänvisningen synes specificera den allmännare hänvisningen till ”[d]en kontroll av behöriga myndigheter” som anges i punkt 40 i samma dom och som kommissionen har hänvisat till. Enligt denna

56 — Se den överklagade domen, punkt 48.

57 — Min kursivering.

punkt framgår det av artikel 9.2 i förordning nr 3887/92 att ”om en skillnad konstateras mellan den areal som angetts och den areal som fastställts vid en kontroll av behöriga myndigheter medför detta i sig att sanktionsåtgärder vidtas”.

84. Enligt min mening är det, såsom den belgiska regeringen har hävdat, på grundval av artikel 9.2 i förordning nr 3887/92 således endast möjligt att beräkna stödbeloppet på grundval av en i förhållande till den deklarerade arealen mindre areal när det föreligger en mätning av arealen som genomförts i samband med en kontroll på platsen.

85. I vart fall kan denna fråga lämnas öppen i förevarande mål. Även om det medges att denna bestämmelse även innefattar det fall att arealen faktiskt fastställs i samband med en administrativ kontroll är det enligt min mening, mot bakgrund av de konkreta kännetecknen för GIS och syftet med detta system som de belgiska myndigheterna använde under den berörda perioden, och som var förenliga med de då gällande gemenskapsbestämmelserna, inte möjligt att betrakta GIS-arealen på samma sätt som ”en faktiskt fastställd areal”, i den mening som avses i den ifrågavarande bestämmelsen.

86. Det skall för övrigt påpekas att kommissionens ståndpunkt, som bekräftats av förstainstansrätten, att de belgiska myndigheterna vid en positiv skillnad mellan den deklarerade arealen och GIS-arealen antingen borde ha minskat arealen eller ha genomfört en kontroll på platsen, i sig är en uppenbar motsägelse. Om man nämligen betraktar GIS-arealen som en ”faktiskt fastställd areal” enligt artikel 9.2 i förordning nr 3887/92, kan en sådan skillnad med stöd av denna bestämmelse endast leda till att arealen (och således stödbeloppet) minskas och inte till en kontroll på platsen. Om det däremot anses att alternativet kontroll på platsen för att fastställa den verkliga arealen kan godtas, innebär det underförstått att värdet av ”en faktiskt fastställd areal” för GIS-arealen förnekas.

87. Även om jag anser att en positiv skillnad mellan den deklarerade arealen och GIS-arealen inte i sig kräver att de belgiska myndigheterna vidtar de eftersatta åtgärderna, är enligt min mening, för övrigt, även de anmärkningar som den belgiska regeringen har framfört, mot förstainstansrättens bedömning att de belgiska myndigheterna inte reagerade på lämpligt sätt när denna skillnad konstaterades, grundade.

88. Det skall först och främst erinras om, såsom fastställts i punkt 58 i den överklagade domen, att de belgiska myndigheterna under den berörda perioden, i samband med riskanalysen i syfte att välja ut de stödansökningar som skulle omfattas av en kontroll på platsen, bland andra kriterier använde skillnaden mellan den deklarerade arealen och

GIS-arealen som kriterium. Den belgiska regeringen har preciserat att detta kriterium har vägt tungt i samband med riskanalysen. Såsom framgår av punkt 58 i den överklagade domen är det ostridigt att kontrollerna på plats under den berörda perioden har avsett 10 procent av stödansökningarna per areal, vilket är en procentandel som är dubbelt så stor som den minimala procentandel som krävs enligt artikel 6.3 i förordning nr 3887/92.

89. Förstainstansrätten ansåg dock att det inte kunde godtas att det endast var de stödansökningar i fråga om vilka denna positiva eller negativa skillnad överskred en toleransgräns på 5 procent som med stöd av detta kriterium beaktades i samband med riskanalysen. [58]

90. Jag instämmer i detta avseende med den belgiska regeringen när den påpekat att även om en toleransgräns godtas för att på platsen mäta jordbruksskiftenas areal i enlighet med artikel 6.7 i förordning nr 3887/92, fanns det inget som hindrade de belgiska myndigheterna från att även i samband med en administrativ kontroll använda en toleransgräns som, genom fritt val som inte kan ifrågasättas av dessa myndigheter, bygger på arealuppgifter som erhållits genom ett system, GIS-systemet, som innebär ostridiga tekniska begränsningar vad avser mätningen av arealer. [59] Förstainstansrättens påpekande att ”felen inte avspeglar ett mätningsfel, som beror på det av den belgiska regeringen åberopade förhållandet att uppgifterna från GIS inte är exakta, utan återspeglar den motsägelse som föreligger mellan de deklarerade uppgifterna och de administrativa uppgifter som de belgiska myndigheterna har”, kan enligt min mening inte uppväga den ovannämnda anmärkningen. Den väsentliga omständigheten är att dessa uppgifter, som förstainstansrätten har betecknat som ”administrativa” i själva verket var av begränsad betydelse, eftersom de inte med nödvändighet var tillförlitliga. Den belgiska regeringen har redan förklarat inför förstainstansrätten, att i flera fall i vilka det förelåg en positiv skillnad mellan deklarerad areal och GIS-areal, genomfördes till följd av granskningen av dessa uppgifter, genom kontroll av att den grafiska lagringen av arealen som följde av den avgränsning som gjorts för hand på flygbilderna var omsorgsfullt utförd, en sådan korrigering av dessa uppgifter att den ovannämnda skillnaden undanröjdes. [60]

91. Jag anser därför att förstainstansrätten har gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den i förevarande fall, enligt artikel 8 i förordning nr 3508/92 och

58 — Den överklagade domen, punkterna 60 och 61.

59 — Förstainstansrätten har i punkt 60 i den överklagade domen erinrat om att användningen av en toleransgräns vid mätningen på platsen, som uttryckligen föreskrivs i gemenskapsbestämmelsen, motiveras ”av mätinstrumentets tekniska begränsningar”.

60 — Se särskilt punkterna 45 och 61 i ansökan till förstainstansrätten, samt punkt 58 i den överklagade domen. Användningen av en toleransgräns vid den administrativa kontrollen är för övrigt desto mindre problematisk som, såsom den belgiska regeringen har anfört och som kommissionen inte har bestritt, den totala för Belgien deklarerade arealen under den berörda perioden i vart fall var mindre än den totala GIS-arealen.

artiklarna 6.1 och 9.2 i förordning nr 3887/92 och med hänvisning till den första av de två anmärkningar som kommissionen har framfört mot klaganden, ansåg att kommissionen tillräckligt hade styrkt att det förelåg allvarligt och skäligt tvivel i fråga om huruvida de kontroller som de belgiska myndigheterna genomfört under den berörda perioden var effektiva.

92. Den överklagade domen skall enligt min mening upphävas på denna punkt.

b) Den fjärde delgrunden (ifrågasättandet avseende den försenade grafiska lagringen av uppgifterna)

i) Parternas argument

93. Enligt klaganden har förstainstansrätten åsidosatt artikel 8 i förordning nr 3508/92 och artiklarna 6 och 9 i förordning nr 3887/92 när den genom att tillämpa dessa bestämmelser dessutom ansåg att det av de belgiska myndigheterna föreskrivna kontrollsystemet på grund av den försenade grafiska lagringen av uppgifterna inte var effektivt.

94. Klaganden har påpekat att i motsats till vad som fastställts i punkt 68 i den överklagade domen var de argument som den hade framfört vid förstainstansrätten för att bestrida ifrågasättandet avseende den grafiska lagringen inte begränsade till den slutsats som i denna punkt återgetts i följande ordalag, enligt vilken ”riskanalysen hade genomförts på grundval av samtliga övriga kriterier som skilde sig från kriteriet avseende den försenade grafiska lagringen, … och de kriterier som innebar en risk hade omfattats av en påskyndad grafisk lagring före den 31 augusti”. [61]

95. I förfarandet i första instans hade klaganden däremot även framfört andra argument mot detta ifrågasättande.

96. Klaganden hade för det första påpekat att den riskanalys som genomfördes efter den 31 augusti hade varit lika effektiv som den som genomförts före denna dag. De belgiska myndigheterna hade för övrigt inte beaktat detta datum, eftersom det inte fanns föreskrivet i någon bestämmelse. Även när den grafiska lagringen av jordbruksskiftena i GIS skett efter den 31 augusti hade för varje stödansökan den deklarerade arealen jämförts

61 — Detta avsnitt i domen är svårt att uppfatta omedelbart. Tolkningen av punkterna 57 och 67 i ansökan som ingetts till förstainstansrätten gör dock att det utan svårighet kan förstås att kriteriet ”försenad grafisk lagring” som det i detta avsnitt i domen felaktigt hänvisas till, skall förstås som kriteriet avseende skillnaden mellan den deklarerade arealen och GIS-arealen. Vidare skall pronomenet ”de som” som förekommer i samma avsnitt i domen förstås så att det hänvisar till stödansökningarnas handlingar och inte till kriterierna för riskanalysen.

med GIS-arealen, och stödansökningarna avseende de odlingsgrupper som företedde den största skillnaden mellan den ena och den andra arealen hade beaktats med stöd av detta kriterium i riskanalysen och vid behov utvalts för kontroller på platsen.

97. Klaganden hade för det andra, utan att motsägas av kommissionen, påpekat att datumet den 31 augusti inte hade någon betydelse för genomförandet av fysiska kontroller på platsen, eftersom de som genomförts efter denna dag hade varit lika effektiva som de som genomförts före denna dag. Dessa kontroller kan enligt klaganden fortfarande vara ändamålsenligt genomförda under månaderna september och oktober, eftersom – även om vissa odlingar redan hade skördats – jordbruksskiftena i fråga om större delen av odlingarna ännu inte hade brukats eller i vart fall företedde skörderester. I fråga om andra odlingar (särskilt majs, vilken är en av de viktigaste grödorna i Belgien) sker skörden däremot mellan slutet av oktober och början av november.

98. Förstainstansrätten har i vart fall åsidosatt sin motiveringsskyldighet genom att i den överklagade domen varken ha besvarat dessa argument eller angett skälet till att det skall anses att ett genomförande av den grafiska lagringen eller riskanalysen efter den 31 augusti har skett för sent.

99. Kommissionen har erinrat om att enligt den sammanfattande rapporten har det på grund av det försenade införandet av de grafiska uppgifterna ”inte … varit möjligt att snabbt genomföra den datoriserade dubbelkontroll som krävs för hela populationen och många stödansökningar har inte kunnat beaktas i riskanalysen eller därefter utväljas för en kontroll på platsen”. [62] Ifrågasättandet avser då inte det förhållandet att kontrollerna på plats genomförts för sent, utan på att det på grund av den försenade grafiska lagringen varit omöjligt att i god tid företa de administrativa kontrollerna, vilket hade utgjort hinder för att utföra de senare kontrollerna på platsen på lämpligt sätt. Kommissionen har påpekat att de belgiska myndigheterna har erkänt att denna försening har påverkat urvalet av stödansökningarna i samband med riskanalysen.

ii) Bedömning

100. Genom denna grunds fjärde del har klaganden hävdat att förstainstansrätten vidare har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning, genom att tolka artikel 8 i förordning nr 3508/92 och artiklarna 6 och 9 i förordning nr 3887/92 på så sätt att de belgiska myndigheterna därigenom föreläggs att genomföra den grafiska lagringen av uppgifterna i GIS senast den 31 augusti varje år, eller genom att underlåta att uppfylla sin skyldighet att motivera domarna.

62 — Inofficiell översättning av delar av den sammanfattande rapporten.

101. Ifrågasättandet av förseningen i den ovannämnda grafiska lagringen – det vill säga den omständigheten att en tekniker vid det regionala kontoret i GIS inför den teckning av jordbruksskiftena som jordbrukarna har utfört för hand på flygbilderna –, såsom den angivits i kommissionens sammanfattande rapport och återgetts i punkt 65 i den överklagade domen, bygger på följande resonemang: att de stödansökningar beträffande vilka det i slutet av augusti ännu inte hade utförts ovannämnda grafiska lagring inte har kunnat beaktas vid riskanalysen eller utväljas för en kontroll på platsen.

102. Klaganden hade i detta avseende dock vid flera tillfällen i målet i första instans [63] faktiskt särskilt hävdat att det, även i fråga om de stödansökningar beträffande vilka den ifrågavarande grafiska lagringen hade utförts efter den 31 augusti, hade gjorts en jämförelse mellan deklarerad areal och GIS-areal. Klaganden hade vidare hävdat att i likhet med de stödansökningar beträffande vilka den grafiska lagringen hade skett före denna dag hade de ansökningar för odlingsgrupper som uppvisade mer markanta skillnader mellan den ena och den andra arealen undersökts i samband med riskanalysen och eventuellt utvalts för fysiska kontroller på platsen.

103. Med detta argument påpekade klaganden i huvudsak att en grafisk lagring som utförts efter den 31 augusti inte på något sätt hade hindrat att motsvarande stödansökan hade beaktats i samband med riskanalysen eller att kontroller på platsen hade utförts, även om det skett efter denna dag.

104. Klaganden hade även preciserat att kontrollerna på plats kan utföras på ett ändamålsenligt sätt även under september och oktober, till och med när skörden redan har skett, och hade förklarat skälen till stöd för detta påstående (se ovan punkt 97). [64]

105. Förstainstansrätten har således, i punkt 68 i den överklagade domen, felaktigt konstaterat att klaganden – när det gäller ifrågasättandet av att det var omöjligt att utföra administrativa kontroller i god tid, och således kontroller på platsen, på grund av den försenade grafiska lagringen – ”endast [hade] hävdat att riskanalysen hade utförts på grundval av samtliga övriga kriterier som var olika kriteriet [avseende skillnaden mellan deklarerad areal och GIS-areal] [65], och att de kriterier som innebar en risk hade omfattats av en påskyndad grafisk lagring före den 31 augusti”.

106. Till detta påstående kommer de argument som åberopats ovan i

63 — Se punkt 68 i ansökan och punkterna 35 och 37 i repliken.

64 — Se punkt 80 i ansökan till förstainstansrätten.

65 — Se ovan fotnot 62.

punkterna 102–104, vilka förstainstansrätten har underlåtit att ta ställning till i den överklagade domen, nämligen att avseende alla de stödansökningar beträffande vilka den grafiska lagringen skett efter den 31 augusti, riskanalysen i själva verket med rätta har kunnat genomföras genom att kriteriet skillnaden mellan deklarerad areal och GIS-areal använts, och att de nödvändiga kontrollerna på plats hade kunnat genomföras effektivt även efter den 31 augusti.

107. Samma argument – som kommissionen inte på lämpligt sätt invänt mot – innebär således att antagandet som i huvudsak legat till grund för kommissionen när den framfört det ifrågavarande ifrågasättandet vederläggs och, med andra ord, att en grafisk lagring som utförts efter den 31 augusti utgjorde hinder för att de motsvarande stödansökningarna beaktades vid riskanalysen och, således, för att utväljas för en kontroll på platsen.

108. Dessa argument är desto mer övertygande som fristen den 31 augusti, som är den sista fristen för den ifrågavarande grafiska lagringen eller för riskanalysen, inte finns föreskriven i någon rättsakt, och eftersom kommissionen inte längre, som den hade gjort i det första skedet av det administrativa förfarandet, hävdade att de kontroller på platsen som genomförts efter den ovannämnda dagen på grund av den påstått försenade grafiska lagringen var ineffektiva. [66]

109. Efter de två instanserna och särskilt en uttrycklig förfrågan till kommissionens företrädare vid förhandlingen vid domstolen är det – i avsaknad av en rättsakt i vilken det föreskrivs att detta datum skall iakttas – fortfarande inte klart varför en grafisk lagring och således en riskanalys, vilka sker efter den 31 augusti, skall anses vara försenade. Hänvisningen som kommissionens företrädare har gjort till punkterna 33–35 i domen i målet Italien mot kommissionen [67], av vilka det enligt hans mening framgår att den sista dagen är den 31 augusti, är inte relevant. Domstolen fastställde i dessa punkter kommissionens slutsatser enligt vilka Republiken Italien lades till last att de kontroller på platsen som genomförts i september månad inte var tillförlitliga, eftersom de genomförts efter skörden. Denna ståndpunkt från domstolen avser emellertid det förhållandet att kontrollerna på plats var försenade. Såsom framgår av den överklagade domen (punkt 66) och som bekräftats av kommissionen i dess svaromål (punkterna 56–57) läggs inte Konungariket Belgien, i det fall som undersöks här, till last för försenade kontroller på platsen, utan för att det inte har skett några kontroller på platsen på grund av en *påstått försenad grafisk lagring*. För övrigt

66 — Se punkt 66 i den överklagade domen, i vilken förstainstansrätten påpekade att anmärkningen om de försenade kontrollerna på platsen som framförts i ett första skede av det administrativa förfarandet tagits bort i den sammanfattande rapporten.

67 — Dom av den 10 november 2005 i mål C-307/03, Italien mot kommissionen (ej publicerad i rättsfallssamlingen).

har domstolen i ovannämnda punkter inte heller allmänt angett den 31 augusti som den sista dag som är ändamålsenlig för kontrollerna på platsen utan endast konstaterat att den italienska regeringen hade vidtagit relevanta åtgärder för att vederlägga kommissionens ovannämnda slutsatser.[68]

110. Jag anser därför att förstainstansrätten felaktigt har fastställt kommissionens antagande att genomförandet av den grafiska lagringen efter den 31 augusti hade utgjort hinder för att de administrativa kontrollerna skulle kunna genomföras i god tid och således för att kontrollerna på platsen skulle kunna genomföras. Förstainstansrätten kunde således inte med fog dra slutsatsen att detta antagande utgör en omständighet som gör att det uppstår allvarligt och skäligt tvivel i fråga om huruvida de kontroller som de belgiska myndigheterna genomfört under den berörda perioden var effektiva.

111. Den överklagade domen skall enligt min mening därför upphävas även på denna punkt.

68 — Det skall för övrigt påpekas att skördeperioden kan växla alltefter odlingar och geografiska områden. Även om man anser att kontrollerna på platsen med nödvändighet skall föregå skörden kan man därför inte utgå från en enda sista frist för att verkställa dessa kontroller för alla odlingar och för hela gemenskapen.

3. Prövningen av den andra grundens femte delgrund samt den tredje och den fjärde grunden för överklagande är inte nödvändig

112. Om talan bifalles på den andra grundens första fyra delar, i den mening som avses ovan, finns det inte behov av att pröva denna grunds femte del, genom vilken det gjorts gällande att motiveringsskyldigheten har åsidosatts på specifika punkter, eller den tredje och den fjärde grunden, vilka särskilt avser de delar i den överklagade domen, i vilka förstainstansrätten har uttalat sig om klagandens yrkande i andra hand om att det utgiftsbelopp som undantagits från finansieringen genom EUGFJ skall minskas. Ett upphävande av den överklagade domen på grundval av den andra grundens femte del, den tredje eller den fjärde grunden kan nämligen inte föranleda att den överklagade domen upphävs i större utsträckning än enligt vad som följer av att talan, i den mening som avses ovan, bifalles på den andra grundens första fyra delar[69].

113. Av dessa skäl och eftersom det, mot bakgrund av min slutsats efter prövningen av den andra grundens första fyra delar, inte är nödvändigt, skall jag inte pröva denna grunds femte del eller den tredje och den fjärde grunden.

69 — Se dom av den 3 juli 2003 i de förenade målen C-83/01 P, C-93/01 P och C-94/01 P, Chronopost m.fl. mot Ufex m.fl. (REG 2003, s. I-6993), punkt 43.

B — *Talan mot kommissionens beslut*

114. Enligt artikel 61 i domstolens stadga skall domstolen om överklagandet är välgrundat upphäva förstainstansrättens avgörande. I ett sådant fall kan domstolen själv slutligt avgöra ärendet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa ärendet till förstainstansrätten för avgörande.

115. I förevarande fall är enligt min mening ärendet färdigt för avgörande och domstolen kan slutligt avgöra klagandens talan om ogiltigförklaring.

116. Genom den första grunden för talan om ogiltigförklaring, som i förhållande till de följande grunderna angetts i första hand, hävdade klaganden att kommissionen åsidosatt artikel 8 i förordning nr 3508/92 och artiklarna 6 och 9 i förordning nr 3887/92, då det enligt dess mening i förevarande fall inte är möjligt att av dessa bestämmelser dra slutsatsen att det för de belgiska myndigheterna föreligger en skyldighet att vidta de eftersatta åtgärderna eller en skyldighet att företa en grafisk lagring av jordbruksskiftena i GIS senast den 31 augusti.

117. Det framgår av min behandling av de första fyra delarna av den andra grunden för överklagande, ovan i punkterna 67–92 och 100–111, att kommissionen inte med lämpliga uppgifter styrkt att det skulle föreligga allvarliga och skäliga tvivel i fråga om huruvida de belgiska myndigheternas kontroller under den berörda perioden var effektiva med hänvisning dels till den inställning dessa intog vid konstaterandet av en positiv skillnad mellan deklarerad areal och GIS-areal, dels till tiden för utförande av den grafiska lagringen av jordbruksskiftena i GIS.

118. Det angripna beslutet skall enligt min mening därför ogiltigförklaras i den del det i detta för Konungariket Belgien föreskrivs en schablonmässig minskning på två procent av de utgifter som deklarerats för finansiering av garantisektionen vid EUGFJ.

119. En sådan ogiltigförklaring med bifallande av den första grunden i ansökan innebär att det är uppenbart att det inte är nödvändigt att pröva ytterligare grunder som i samma ansökan endast angetts i andra hand.

C — *Rättegångskostnader*

120. Enligt artikel 122 första stycket i domstolens rättegångsregler skall domstolen, om överklagandet bifalles och tvisten slutligt

avgörs av denna, besluta om rättegångskostnaderna. Enligt artikel 69.2 i dessa regler som enligt artikel 118 i samma regler är tillämpliga på överklagandet vid domstolen av en dom av förstainstansrätten, skall dessutom den tappande parten förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats.

121. Eftersom jag föreslår att domstolen skall bifalla såväl klagandens överklagande som dess talan om ogiltigförklaring föreslår jag även att kommissionen, som blir tappande part, skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i de två instanserna, i enlighet med klagandens yrkanden i detta avseende.

VI — Förslag till avgörande

122. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall meddela följande dom:

1. Europeiska gemenskapernas förstainstansrätts dom av den 25 juli 2006 i mål T 221/04, Belgien mot kommissionen, upphävs.

2. Kommissionens beslut 2004/136/EG av den 4 februari 2004, i den del det i detta för Konungariket Belgien föreskrivs en schablonmässig nedsättning med två procent av de utgifter som deklarerats för finansiering av garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) för räkenskapsåren 2000–2002, ogiltigförklaras.

3. Europeiska gemenskapernas kommission skall ersätta rättegångskostnaderna i båda instanserna.