



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

15. oktober 2014\*

»Appel — EUGFL — udtagning af arealer — telemålingskontrol — plantedække på udtagne parceller — finansielle korrektioner«

I sag C-417/12 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 13. september 2012,

**Kongeriget Danmark** ved V. Pasternak Jørgensen, som befuldmægtiget, bistået af advokaterne J. Pinborg og P. Biering,

sagsøger,

støttet af:

**Den Franske Republik** ved D. Colas og C. Candat, som befuldmægtigede

**Kongeriget Nederlandene** ved M. de Ree og M. Bulterman, som befuldmægtigede

**Republikken Finland** ved J. Leppo, som befuldmægtiget

**Kongeriget Sverige** ved U. Persson, som befuldmægtiget,

intervenienter i appelsagen,

den anden part i appelsagen:

**Europa-Kommissionen**, ved F. Jimeno Fernández, som befuldmægtiget, bistået af advokat T. Ryhl

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne S. Rodin, A. Borg Barthet, E. Levits (refererende dommer) og M. Berger,

generaladvokat: N. Jääskinen

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

\* Processprog: dansk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. december 2013,  
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. april 2014,  
afsagt følgende

### Dom

- 1 Kongeriget Danmark har ved appellen nedlagt påstand om ophævelse af den dom, der blev afsagt af Den Europæiske Unions Ret i sagen Danmark mod Kommissionen (T-212/09, EU:T:2012:335, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten frifandt Kommissionen for en påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 2009/253/EF af 19. marts 2009 om udelukkelse fra EF-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, og Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) (EUT L 75, s. 15, herefter »den omtvistede beslutning«), for så vidt som denne beslutning udelukker visse udgifter afholdt af Kongeriget Danmark i forbindelse med udtagning af arealer fra EF-finansiering.

### Retsforskrifter

*Forordning (EF) nr. 1258/1999*

- 2 Rådets forordning (EF) nr. 1258/1999 af 17. maj 1999 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT L 160, s. 103), der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i sagen, bestemte i artikel 7, stk. 4, første afsnit:  
  
»Kommissionen træffer beslutning om, hvilke udgifter der skal udelukkes fra den i artikel 2 og 3 omhandlede fællesskabsfinansiering, hvis den konstaterer, at udgifter ikke er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne.«

*Forordning (EF) nr. 2316/1999*

- 3 Kommissionens forordning (EF) nr. 2316/1999 af 22. oktober 1999 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1251/1999 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder (EFT L 280, s. 43), der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i sagen, fastsatte i artikel 19:

»1. Et areal, der udtages af produktionen i henhold til dette kapitel, skal være et sammenhængende jordstykke på mindst 0,3 ha med en bredde på mindst 20 m.

Medlemsstaterne kan tage følgende i betragtning:

- a) mindre arealer, hvis der er tale om hele marker med varige afgrænsninger som f.eks. mure, hegn og vandløb

[...]

4. Medlemsstaterne træffer foranstaltninger, der er i overensstemmelse med de udtagne arealers særlige beskaffenhed, til pleje af dem og beskyttelse af miljøet. Sådanne foranstaltninger kan også gælde plantedækket; i så fald skal disse foranstaltninger forhindre, at plantedækket kan anvendes til

produktion af frø eller på nogen måde anvendes til landbrugsformål inden den 31. august eller indtil den førstkommende 15. januar give anledning til en vegetabilsk produktion, der er bestemt til afsætning.

[...]«

*Forordning (EF) nr. 2419/2001*

- 4 Kommissionens forordning (EF) nr. 2419/2001 af 11. december 2001 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, der indførtes ved Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 (EFT L 327, s. 11), fastsatte i artikel 15:

»Administrativ kontrol og kontrol på stedet foretages på en sådan måde, at der sikres en effektiv efterprøvning af, om betingelserne for at opnå støtte er opfyldt.«

- 5 Følgende var fastsat i nævnte forordnings artikel 22, stk. 1, vedrørende bestemmelse af markernes areal:

»Markernes areal bestemmes med hjælpemidler, der foreskrives af myndighederne, og som sikrer en målenøjagtighed, der mindst svarer til den, der ifølge de nationale bestemmelser kræves ved officiel opmåling. Myndighederne fastlægger en tolerance, navnlig under hensyntagen til den anvendte opmålingsmetode, nøjagtigheden af de officielle dokumenter, der er til rådighed, de lokale forhold, f.eks. skrånende terræn og markernes form, samt bestemmelserne i stk. 2.«

- 6 Denne forordnings artikel 23 definerede fremgangsmåden med henblik på telemålingskontrol.

*Forordning (EF) nr. 1290/2005*

- 7 Med overskriften »Regnskabsafslutning« bestemmer artikel 31 i Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21. juni 2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT L 209, s. 1) i stk. 1-3:

»1. Kommissionen træffer beslutning om, hvilke beløb der skal udelukkes fra fællesskabsfinansiering, hvis den konstaterer, at udgifter som omhandlet i artikel 3, stk. 1, og artikel 4 ikke er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne, efter proceduren i artikel 41, stk. 3.

2. Når Kommissionen anslår de beløb, der skal udelukkes, ser den især på det regelstridige forholds omfang. Kommissionen tager i denne forbindelse hensyn til overtrædelsens art og grovhed samt til den økonomiske skade, der er påført Fællesskabet.

3. Forud for enhver beslutning om afvisning af finansiering skal de resultater, som Kommissionen er nået frem til ved sin efterprøvning, samt den pågældende medlemsstats svar foreligge i form af skriftlige meddelelser, hvorefter de to parter forsøger at blive enige om, hvilke konsekvenser der skal drages.

Hvis parterne ikke kan blive enige, kan medlemsstaten anmode om, at der inden for en frist på fire måneder indledes en forligsprocedure; der udarbejdes en rapport om resultaterne af denne procedure, som meddeles Kommissionen og gennemgås af denne, inden der træffes afgørelse om afvisning af finansiering.«

### *Retningslinjerne*

- 8 Kommissionens dokument nr. VI/5330/97 af 23. december 1997 med titlen »Retningslinjer for beregning af de finansielle følger ved udarbejdelsen af beslutningen om regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen« (herefter »retningslinjerne«), beskriver metoden for anvendelsen af faste finansielle korrektioner. Det fastsætter bl.a. følgende:

»Faste korrektioner bør overvejes, når Kommissionen konstaterer, at en i en forordning udtrykkeligt krævet kontrolforanstaltning eller en kontrolforanstaltning, der forudsættes nødvendig for iagttagelsen af en udtrykkelig bestemmelse (f.eks. begrænsning af en støtte til en vare af en vis kvalitet), ikke er blevet gennemført på passende måde.

Når der foretages kontrol, men mangelfuldt, skal manglens alvor vurderes. Praktisk taget alle kontrolprocedurer kan forbedres, og en af de opgaver, som Kommissionens inspektører varetager, er at formulere anbefalinger med henblik på at forbedre procedurerne og at gennemføre supplerende kontrol, som, selv om de ikke er blevet foreskrevet af lovgiver, giver en supplerende garanti med hensyn til, at udgifterne er formelt rigtige under de særlige omstændigheder, der gør sig gældende for den berørte medlemsstat. Den omstændighed, at en kontrolprocedure kan forbedres, er imidlertid ikke i sig selv tilstrækkelig til at begrunde en finansiell korrektion. Der skal foreligge en alvorlig mangel ved overholdelsen af udtrykkelige fællesskabsretlige regler, og overtrædelsen skal udsætte [Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL)] for en reel risiko for tab eller uregelmæssighed.«

- 9 Retningslinjerne fastsætter de betingelser, der skal være opfyldt for anvendelsen af en fast finansiell korrektion med et beløb svarende til 2%, 5%, 10% eller 25% af de anmeldte udgifter.

### **Sagens faktiske omstændigheder og den omtvistede beslutning**

- 10 Europa-Kommissionen meddelte – efter i oktober og december 2004 at have foretaget en kontrol på stedet af de vilkår, hvorpå de danske myndigheder i ansøgningsårene 2002-2004 anvendte det integrerede system for forvaltning og kontrol af markafgrøder – Kongeriget Danmark, at disse myndigheder ikke havde overholdt bestemmelserne i Rådets forordning (EF) nr. 1251/1999 af 17. maj 1999 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder (EFT L 160, s. 1) og i Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 af 27. november 1992 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger (EFT L 355, s. 1).
- 11 Kommissionen anførte – efter ved skrivelse af 27. juni 2006 at have tilsendt Kongeriget Danmark sine konklusioner i henhold til artikel 8, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1663/95 af 7. juli 1995 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 for så vidt angår proceduren for regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen (EFT L 158, s. 6), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2245/1999 af 22. oktober 1999 (EFT L 273, s. 5), og efter udveksling af korrespondance – ved skrivelse af 21. februar 2008 til denne medlemsstat, at der skulle anvendes finansielle korrektioner på 5% og 10% på visse udgifter, der var blevet afholdt i ansøgningsårene 2002-2004. Disse korrektioner beløb sig til 750 mio. danske kroner (DKK).
- 12 Idet Kongeriget Danmark var af den opfattelse, at denne finansielle korrektion var uberettiget, indbragte det sagen for Forligsorganet.
- 13 Forligsorganet konkluderede i sin rapport af 9. september 2008, at det ikke havde været muligt at forlige de to modparter, og opfordrede Kommissionen til at genoverveje forslaget om at anvende korrektioner på 10% og 5% på alle de omhandlede udgifter.

- 14 Som Kommissionen anførte i den opsummerende rapport af 6. januar 2009 om resultaterne af Kommissionens revisionsbesøg i forbindelse med regnskabsafslutningsproceduren for EUGFL, Garantisektionen, i henhold til artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 1258/1999 og artikel 31 i forordning nr. 1290/2005 fra Generaldirektoratet (GD) for »Landbrug og Udvikling af Landdistrikter« (herefter »den opsummerende rapport«), anvendte den i den omtvistede beslutning faste finansielle korrektioner, som efter omstændighederne blev fastsat til 2%, 5% eller 10% af de af Kongeriget Danmark afholdte udgifter på grund af konstaterede mangler ved telemålingskontrollen af parcellerne og kontrollen med overholdelse af lovkravene til udtagne arealer.
- 15 For det første anvendte Kommissionen en fast korrektion på 2% på den støtte, som var betalt i ansøgningsårene 2003 og 2004 på grund af den økonomiske skade, som EUGFL var blevet påført, idet den henviste til, at Kongeriget Danmark ikke havde truffet afhjælpende foranstaltninger i forbindelse med kontrol med telemålingskontrol, når parcellerne havde været genstand for en måling ved hjælp af billeder med en høj opløsning (herefter »HR-billeder«).
- 16 For det andet konkluderede Kommissionen heraf, idet den havde konstateret flere uregelmæssigheder vedrørende de udtagne arealer, der kunne begrunde, at visse udgifter blev udelukket fra finansiering fra EUGFL, at hovedkontrollerne med disse arealer ikke var blevet udført, eller at de var af så ringe karakter, at de var fuldkomment ineffektive. Følgelig anvendte den en fast finansiell korrektion på 5% eller 10%, alt efter de omhandlede tilfælde, på støtte udbetalt i ansøgningsårene 2002-2004 til godtgørelse af den skade, der var blevet påført EUGFL.

### **Den appellerede dom**

- 17 Hvad for det første angår reglerne om telemålingskontrollen fastslog Retten i den appellerede doms præmis 48-50, at Kongeriget Danmark burde have anvendt en alternativ metode for at sikre sig, at de målinger af parcellerne, der var foretaget ved hjælp af HR-billeder, var nøjagtige, navnlig da myndighederne i denne medlemsstat fra december 2002 var blevet informeret om, at en sådan målingsmetode var blevet frarådet af Kommissionen.
- 18 Retten anerkendte endvidere i den appellerede doms præmis 52, at Kommissionen i medfør af artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 2419/2001 havde frihed til at anvende ethvert hensigtsmæssigt middel for at forvisse sig om de kontrollerede parcellers areal.
- 19 Hvad for det andet angår reglerne om kontrollen med udtagne arealer foretog Retten i den appellerede doms præmis 69-85 en fortolkning af artikel 19, stk. 4, i forordning nr. 2316/1999, idet den i modsætning til Kommissionens opfattelse fastslog, at opretholdelse af et plantedække på en udtaget parcel er en egnet foranstaltning til pleje heraf og beskyttelse af miljøet. Retten fastslog imidlertid i den appellerede doms præmis 106, at når Kommissionen har baseret en begrundet og rimelig tvivl på flere indbyrdes uafhængige beviser, er det tilstrækkeligt, at et enkelt af disse beviser tiltrædes, for at fastslå, at de gennemførte kontrolforanstaltninger er utilstrækkelige. Den undersøgte derfor de øvrige beviser, som Kommissionen havde fremlagt.
- 20 Retten fastslog i den appellerede doms præmis 93 og 94 efter at have henvist til den pligt til at pleje de udtagne parceller, som påhviler medlemsstaterne, at et plantedække, der opretholdes på disse parceller, skulle plejes i henhold til nævnte bestemmelse med henblik på at bevare parcellernes agronomiske forhold.
- 21 Hvad angår begrebet »varige afgrænsninger« som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, litra a), i forordning nr. 2316/1999 fastslog Retten i den appellerede doms præmis 101, at de parceller, der er omfattet af denne bestemmelse, kun er berettiget til arealstøtte, hvis de er fysisk afgrænsede. Retten forkastede således Kongeriget Danmarks fortolkning, hvorefter afgrænsninger efter matrikelgrænser overholder kravene i nævnte bestemmelse.

- 22 Hvad angår anbringendet om, at de omstændigheder, der lå til grund for Kommissionens konstatering af visse uregelmæssigheder ved de udtagne parceller, angiveligt var ulovlige, fastslog Retten i den appellerede doms præmis 122, at Kongeriget Danmark ikke kunne lade tvivlen komme en ansøger til gode, når der ved kontrollen på stedet, der blev foretaget efter udtagningsperiodens ophør, blev konstateret halmballer og byggeaffald på de omhandlede parceller.
- 23 Retten fastslog i den appellerede doms præmis 123, at Kommissionen med rette havde konkluderet, at der var grundlag for at nære en rimelig og begrundet tvivl med hensyn til, om den af Kongeriget Danmark foretagne kontrol havde været utilstrækkelig for så vidt angår de parceller, hvor der var blevet konstateret visse uregelmæssigheder, uden at denne medlemsstat havde fremført argumenter, der kunne fjerne denne tvivl.
- 24 Hvad for det tredje angår den angivelige tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter forkastede Retten samtlige argumenter, som nævnte medlemsstat havde anført.
- 25 Hvad for det fjerde angår reglerne om finansielle korrektioner fandt Retten i den appellerede doms præmis 168, at Kommissionen med rimelighed kunne konkludere, at EUGFL var udsat for en væsentlig risiko for tab, og at det var berettiget at pålægge en fast korrektion på henholdsvis 5% og 10%.
- 26 Retten frifandt følgelig Kommissionen i det annulationssøgsmål, som Kongeriget Danmark havde anlagt.

### **Parternes påstande**

- 27 Kongeriget Danmark har med appellen nedlagt påstand om ophævelse af den appellerede dom, og at der gives medhold i de påstande, der blev nedlagt i første instans, eller subsidiært hjemvisning af sagen til fornyet behandling for Retten.
- 28 Europa-Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at Kongeriget Danmark tilpligtes at betale sagens omkostninger.

### **Appellen**

- 29 Kongeriget Danmark har fremført fire anbringender til støtte for appellen vedrørende henholdsvis en fejlagtig fortolkning af artikel 15 i forordning nr. 2419/2001, en fejlagtig fortolkning af artikel 19, stk. 4, i forordning nr. 2316/1999, og at der er begået retlige fejl ved anvendelsen af dels bevisbyrdereglerne, dels reglerne om de finansielle korrektioner.
- 30 Kommissionen er af den opfattelse, at samtlige de anbringender, der er påberåbt til støtte for appellen, skal afvises fra realitetsbehandling eller i det mindste forkastes som grundløse.
- 31 Der skal således først tages stilling til den generelle formalitetsindsigelse, som Kommissionen har fremført.

### *Om den generelle formalitetsindsigelse*

- 32 Idet den har besvaret hvert af de anbringender, som Kongeriget Danmark har fremført til støtte for appellen, har Kommissionen principalt gjort gældende, at appellen bør afvises i sin helhed, da det hermed søges opnået, at Retten foretager en fornyet efterprøvelse af de faktiske omstændigheder i sagen, og da den i det væsentlige er begrænset til at gentage de argumenter, der blev fremført i første instans.



- 33 Det bemærkes i denne henseende, at det følger af artikel 256, stk. 1, TEUF og artikel 58, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, at en appel er begrænset til retsspørgsmål.
- 34 Det følger endvidere af fast retspraksis, at såfremt en part bestrider Rettens fortolkning eller anvendelse af EU-retten, kan retsspørgsmål, som Retten har behandlet, drøftes på ny under en appelsag. Hvis en part nemlig ikke således kunne basere sin appel på anbringender og argumenter, som allerede havde været fremført for Retten, ville appelproceduren blive berøvet en del af sin mening (dom Frankrig mod Kommissionen, C-601/11 P, EU:C:2013:465, præmis 71).
- 35 Hvad angår den foreliggende appel er det, som det fremgår af denne doms præmis 29 og i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, tilstrækkeligt at fastslå, at Kongeriget Danmark ikke generelt tilsigter at rejse tvivl om Rettens vurdering af de faktiske omstændigheder ved at gentage de anbringender og argumenter, der blev gjort gældende for sidstnævnte. Appellanten har derimod rejst retsspørgsmål, som lovligt kan gøres til genstand for en appel.
- 36 Følgelig skal Kommissionens generelle formalitetsindsigelse forkastes.
- 37 For så vidt som Kommissionen mere specifikt har gjort formalitetsindsigelser gældende over for visse specifikke appelanbringender, vil disse blive undersøgt i forbindelse med undersøgelsen af de pågældende anbringender.

#### *Det første anbringende*

##### Parternes argumenter

- 38 Kongeriget Danmark har som det første anbringende påberåbt sig en retlig fejl, som Retten begik ved fortolkningen af artikel 15 i forordning nr. 2419/2001, sammenholdt med forordningens artikel 23, eftersom de optegnelser, der er opnået ved hjælp af GPS-målinger, ikke kunne anvendes til at bedømme de målinger, der er opnået ved telemåling, idet de to metoder nødvendigvis fører til forskellige resultater.
- 39 Desuden gengav Retten ikke de faktiske omstændigheder korrekt, og den tog ikke stilling til detaljerede dokumenter, der beviste, at de danske myndigheder foretog yderligere korrigerende undersøgelser.
- 40 Den Franske Republik har anført, at det tilkom Retten at efterprøve, at opmålinger foretaget ved telemåling giver en nøjagtighed, der mindst svarer til den, der ifølge de nationale bestemmelser kræves ved officiel opmåling. De nationale målinger skal under alle omstændigheder bedømmes med en vis tolerancemargin.
- 41 Kommissionen har anført, at Retten i den appellerede doms præmis 120 konstaterede svagheder i det danske kontrolsystem. Det fremførte anbringende består i ganske enkelt på ny at rejse tvivl om denne faktuelle bedømmelse.

##### Domstolens bemærkninger

- 42 Som Retten med rette bemærkede i den appellerede doms præmis 37-41, påhviler det i medfør af artikel 15 og artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 2419/2001 medlemsstaterne at træffe de foranstaltninger, som efter deres vurdering kan sikre en effektiv kontrol og følgelig foranstaltninger med henblik på telemåling, der sikrer nøjagtighed.
- 43 Selv om det følger af disse bestemmelser, at medlemsstaterne frit kan vælge midler til at måle markernes areal, skal disse midler ikke desto mindre opfylde et krav om nøjagtighed.

- 44 I denne sammenhæng kan Retten ikke kritiseres for at have fastslået, at Kommissionen i forbindelse med undersøgelsen af de danske myndigheders måling af de parceller, der er omfattet af udtagningsordningen, kunne anvende en anden metode end den af den pågældende medlemsstat anvendte metode.
- 45 For det første kan Kommissionen i forbindelse med sin kontrol med, at det krav om nøjagtighed, som påhviler medlemsstaten, er overholdt, ikke være forpligtet til udelukkende at anvende den metode, som denne stat har anvendt, hvilket gælder så meget desto mere, når den er af den opfattelse, at en anden metode giver en større grad af nøjagtighed.
- 46 For det andet ville det medføre en svækkelse af det system med kontrol på to niveauer, der er indført ved forordning nr. 2419/2001, såfremt Kommissionen inden for rammerne heraf blev pålagt at anvende den målingsmetode, som den berørte medlemsstats myndigheder har anvendt.
- 47 Det er følgelig kun, når Kommissionen frit kan vælge den metode til kontrol af de målinger, som de nationale myndigheder har foretaget, som den anser for den mest egnede med hensyn til nøjagtighed, at den er i stand til at foretage en effektiv undersøgelse af pålideligheden af de nationale kontrolsystemer.
- 48 Hvad angår de øvrige klagepunkter skal det bemærkes, at Rettens vurdering af de faktiske omstændigheder ikke udgør et retsspørgsmål, der som sådan er undergivet Domstolens prøvelsesret under appellen, medmindre der er tale om en forkert gengivelse.
- 49 Kongeriget Danmark har ved at bestride Rettens faktuelle bedømmelser, således som de fremgår af den appellerede doms præmis 50 og 120, anmodet Domstolen om at foretage en ny bedømmelse af de faktiske omstændigheder uden at henvise til en omstændighed, der giver mulighed for at konkludere, at der foreligger en sådan forkert gengivelse.
- 50 Det andet anbringende må derfor delvis forkastes, delvis afvises.

#### *Det andet anbringende*

##### Parternes argumenter

- 51 Kongeriget Danmark har til støtte for det andet anbringende om, at Retten begik en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 19, stk. 4, i forordning nr. 2316/1999, anført, at der ikke gælder en pligt til slåning af et plantedække på en udtaget parcel, at det plejekrav, som er indeholdt i denne bestemmelse, ikke omhandler plantedække, og at Retten undlod at forklare, hvad den forstod ved »opretholdelse af de agronomiske forhold« ved udtagne arealer.
- 52 Kongeriget Danmark har tilføjet, at den bagatelagte karakter af de uregelmæssigheder, som Kommissionen har lagt til grund i den omtvistede beslutning, ikke kan danne grundlag for de anvendte finansielle korrektioner.
- 53 Hertil kommer, at Retten ikke tog stilling til de øvrige uregelmæssigheder, som Kommissionen konstaterede, og som udgjorde grundlaget for den omtvistede beslutning. Denne mangel ved den appellerede doms begrundelse forhindrede appellantens i at foretage en korrekt efterprøvelse af lovligheden af den omtvistede beslutning.
- 54 Desuden forholdt Retten sig ikke til de anbringender og beviser, som Kongeriget Danmark fremførte for at begrunde, at det danske kontrolsystem er pålideligt.



- 55 Den Franske Republik har dels anført, at Retten begik en retlig fejl, idet den ikke annullerede den omtvistede beslutning, selv om den havde fastslået, at denne beslutning var behæftet med en ulovlighed, dels at plejekravet ikke vedrører plantedækket, men selve de udtagne arealer.
- 56 Republikken Finland har tilføjet, at den fortolkning af artikel 19, stk. 4, i forordning nr. 2316/1999, som Retten lagde til grund, ikke kan udledes af denne bestemmelses ordlyd.
- 57 Kommissionen har bemærket, at Retten konstaterede uregelmæssigheder, hvis eksistens ikke er blevet draget i tvivl af Kongeriget Danmark, vedrørende betingelserne for, at visse parceller var omfattet af støtteordningen. For så vidt som manglerne i det danske kontrolsystem skyldtes Kongeriget Danmarks forkerte fortolkning af EU-retten, begik Retten ikke en retlig fejl.
- 58 Hvad angår omfanget af uregelmæssighederne har Kommissionen gjort gældende, at den gennemførte kontrol på stedet gav anledning til at fastslå, at der hverken var tale om mindre eller ubetydelige uregelmæssigheder.

#### Domstolens bemærkninger

- 59 Kongeriget Danmark har med det første klagepunkt foreholdt Retten, at den fortolkede artikel 19, stk. 4, første punktum, i forordning nr. 2316/1999 således, at den indeholder en implicit pligt til slåning af plantedækket.
- 60 Det må imidlertid fastslås, at et sådant klagepunkt beror på en urigtig læsning af den appellerede dom.
- 61 Retten bemærkede således indledningsvis i den appellerede doms præmis 88, at selv om medlemsstaterne kan vælge at opretholde et plantedække på de udtagne arealer, skal de i medfør af ordlyden af artikel 19, stk. 4, i forordning nr. 2316/1999 anvende passende foranstaltninger, der sikrer pleje af disse arealer, henset til, at når der vælges et plantedække, skal dette plejes.
- 62 Retten tilføjede derefter med rette i den appellerede doms præmis 93, at en passende pleje af et plantedække, der opretholdes på de udtagne arealer, har til formål at opretholde de agronomiske forhold.
- 63 Retten bemærkede i denne henseende i den appellerede doms præmis 92, at Kongeriget Danmark selv havde anført, at det grundlæggende kriterium var, om de udtagne arealer fortsat udgjorde dyrkbar landbrugsjord i udtagningsperioden.
- 64 Retten udtalte endelig i den appellerede doms præmis 94, at hvad angår de udtagne arealer udgør opretholdelse af et plantedække ikke en undtagelse i forhold til de egnede foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe i henhold til bestemmelserne i artikel 19, stk. 4, i forordning nr. 2316/1999.
- 65 Da Retten begrænsede sig til at henvise til nødvendigheden af at pleje de udtagne arealer, således som det fremgår af nævnte forordnings artikel 19, stk. 4, første punktum, henviste den således ikke til en implicit pligt til slåning af plantedækket, i modsætning til det af Kongeriget Danmark anførte.
- 66 Den omstændighed, at der findes et plantedække som en egnet foranstaltning til sikring af plejen af et udtaget areal, kan imidlertid ikke fritage den berørte medlemsstat for at kontrollere, at selve det nævnte dække plejes. Opnåelsen af formålet med pleje af det udtagne areal ville således blive bragt i fare, hvis plantedækket ikke selv blev plejet.

- 67 Kongeriget Danmark har med det andet klagepunkt kritiseret Retten for ikke at have annulleret den omtvistede beslutning, idet Retten var af den opfattelse, at til trods for den af Kommissionen begåede retlige fejl, der bestod i, at denne ikke havde kvalificeret opretholdelsen af plantedækket som en egnet foranstaltning, var de øvrige uregelmæssigheder, som Kommissionen havde konstateret ud over denne opretholdelse, tilstrækkelige til at begrunde de finansielle korrektioner, der var fastsat i denne beslutning.
- 68 De uregelmæssigheder, som Retten lagde til grund, var således ikke af et sådant omfang, at de kunne begrunde de anvendte korrektioner.
- 69 Det skal for det første bemærkes, at Kommissionen i henhold til Domstolens praksis skal fremlægge bevis for en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til, om de kontrolforanstaltninger, som de nationale administrationer har gennemført, er effektive, for at begrunde en finansiell korrektion (jf. i denne retning dom Grækenland mod Kommissionen, C-300/02, EU:C:2005:103, præmis 34).
- 70 Eftersom Kommissionen også har fremlagt andre beviser for så vidt angår Kongeriget Danmark end de beviser, der blev forkastet af Retten, begik sidstnævnte ikke en retlig fejl ved at opretholde den omtvistede beslutning, for så vidt som disse andre beviser ikke blev bestridt.
- 71 Retten konstaterede i denne forbindelse i den appellerede doms præmis 112, at Kongeriget Danmark ikke havde bestridt rigtigheden af de af Kommissionen konstaterede faktiske omstændigheder, der karakteriserer de uregelmæssigheder, som udgør disse andre beviser, idet denne medlemsstat begrænsede sig til at bestride den periode, hvori disse uregelmæssigheder blev konstateret.
- 72 For det andet skal det bemærkes, at Kongeriget Danmark, idet det har kritiseret Retten for at have tillagt de uregelmæssigheder, som den fandt kunne begrunde Kommissionens rimelige og begrundede tvivl, for stor betydning, har anmodet Domstolen om en fornyet behandling af faktiske omstændigheder, som Retten tidligere har bedømt. En sådan anmodning kan, som det fremgår af denne doms præmis 48, imidlertid ikke antages til realitetsbehandling under en appelsag.
- 73 Hvad angår det tredje klagepunkt om, at Retten undlod at tage stilling til visse beviser, som Kongeriget Danmark havde fremlagt, kunne Retten – idet den havde fastslået, at Kommissionen havde fremlagt beviser, der dannede grundlag for den begrundede og rimelige tvivl, som den nærede med hensyn til, om det danske kontrolsystem var effektivt, og at Kongeriget Danmark ikke havde fjernet denne tvivl – med rette, i den appellerede doms præmis 125, se bort fra de argumenter, som denne medlemsstat havde rejst vedrørende de øvrige beviser for uregelmæssighederne, som Kommissionen havde fremført.
- 74 Det fremgår endvidere af Domstolens faste praksis, at det ikke påhviler Retten i medfør af begrundelsespligten udtømmende og et for et at behandle alle de argumenter, der er fremført af parterne i sagen, og at Rettens begrundelse således kan fremgå indirekte, forudsat at de berørte parter kan få kendskab til begrundelsen for, at Retten ikke har godtaget deres argumenter, og at Domstolen kan råde over de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan udøve sin prøvelsesret (dom Edwin mod KHIM, C-263/09 P, EU:C:2011:452, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 75 Følgelig skal det andet anbringende delvist forkastes, delvis afvises.

### *Det tredje anbringende*

#### Parternes argumenter

- 76 Kongeriget Danmark har uden at rejse tvivl om principperne om bevisbyrden på området for finansielle korrektioner, der foretages under regnskabsafslutningen for EUGFL, anfægtet Rettens anvendelse af disse principper. Dels har de uregelmæssigheder, som Kommissionen konstaterede ved stikprøveundersøgelser på stedet efter udtagningsperioden, ikke beviskraft. Dels begik Retten en retlig fejl ved at kræve, at Kongeriget Danmark beviste, at alle parceller, der var omfattet af en udtagningsforanstaltning, ikke var behæftet med uregelmæssigheder.
- 77 Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene og Kongeriget Sverige har i denne henseende gjort gældende, at det ikke påhviler Kongeriget Danmark at bevise, at der ikke var forekommet nogen uregelmæssighed på samtlige de udtagne parceller, men at føre bevis for, at Kommissionens konstateringer ikke giver et retvisende billede af de nationale kontroller.
- 78 Kommissionen har mindet om, at den i medfør af Domstolens praksis er indrømmet en lettelse af bevisbyrden. Dette indebærer bl.a., at den ikke er forpligtet til at godtgøre, at der foreligger en alvorlig mangel ved overholdelsen af udtrykkelige EU-retlige regler.

#### Domstolens bemærkninger

- 79 Det bemærkes indledningsvis, at medlemsstaterne i forbindelse med regnskabsafslutningen for EUGFL spiller en afgørende rolle, idet de skal sikre, at EUGFL kun finansierer interventioner foretaget efter Unionens regler inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget.
- 80 Medlemsstaten har således bedre adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for regnskabsafslutningen for EUGFL (dom Grækenland mod Kommissionen, EU:C:2005:103, præmis 36).
- 81 Som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 57, skal Kommissionen for at bevise en tilsidesættelse af reglerne om de fælles markedsordninger for landbruget ikke udtømmende godtgøre, at de nationale administrationers kontrolforanstaltninger er utilstrækkelige, eller at de tal, som de har meddelt, er urigtige, men den skal fremlægge bevis for, at den nærer en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til disse kontrolforanstaltninger eller disse tal (jf. domme Tyskland mod Kommissionen, C-54/95, EU:C:1999:11, præmis 35, og Grækenland mod Kommissionen, EU:C:2005:103, præmis 34).
- 82 Den pågældende medlemsstat kan for sin del ikke afkræfte Kommissionens konstateringer uden at underbygge sine egne påstande med beviser, der godtgør eksistensen af et pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem. Såfremt medlemsstaten ikke fører bevis for, at Kommissionens konstateringer er urigtige, udgør disse forhold, der kan give anledning til begrundet tvivl med hensyn til indførelsen af et passende og effektivt system af foranstaltninger til overvågning og kontrol (domme Italien mod Kommissionen, C-253/97, EU:C:1999:527, præmis 7, og Grækenland mod Kommissionen, EU:C:2005:103, præmis 35).
- 83 Det påhviler følgelig medlemsstaten at føre det mest detaljerede og fuldstændige bevis for, at kontrollen faktisk er foretaget, eller at dens tal er rigtige, og efter omstændighederne for, at Kommissionens beregninger er forkerte (dom Grækenland mod Kommissionen, EU:C:2005:103, præmis 36).

- 84 Retten bemærkede i denne forbindelse i den appellerede doms præmis 107, at Kommissionen, således som det fremgår af den opsummerende rapport, havde påtalt flere uregelmæssigheder vedrørende gennemførelsen af kontrol med de udtagne parceller, der begrundede den begrundede og rimelige tvivl, som den nærede med hensyn til det nationale kontrolsystem.
- 85 Retten begik ikke en retlig fejl ved med henblik på at forkaste Kongeriget Danmarks argumenter at konstatere, at denne medlemsstat blot havde fremlagt beviser vedrørende Kommissionens punktvisse konstateringer under den undersøgelse, der dannede grundlag for den opsummerende rapport, på grundlag af stikprøvekontrol med udvalgte parceller, uden at fremlægge beviser vedrørende samtlige udtagne parceller.
- 86 For det første giver det kontrolsystem, der er indført i forbindelse med denne regnskabsafslutning – når der henses til medlemsstaternes afgørende rolle i forbindelse med regnskabsafslutningen for EUGFL og til, at det er fysisk umuligt for Kommissionen at foretage en kontrol med samtlige udtagne parceller i hver medlemsstat – Kommissionen mulighed for at basere sin bedømmelse på et bevis for en begrundet og rimelig tvivl, som den nærer med hensyn til, om de nationale myndigheders kontrolforanstaltninger er pålidelige, på grundlag af stikprøveundersøgelser på stedet.
- 87 For det andet kan den omstændighed, at visse uregelmæssigheder i det foreliggende tilfælde, såsom at der fandtes halmballer og byggeaffald på de udtagne parceller, var blevet konstateret efter udtagningsperiodens ophør, ikke rejse tvivl om bevisværdien af disse uregelmæssigheder, for så vidt som det ikke kunne udelukkes, at nævnte uregelmæssigheder kunne have foreligget i den periode, hvor disse arealer var udtaget. En anfægtelse af det tidspunkt, hvor visse uregelmæssigheder blev dokumenteret, kan under alle omstændigheder ikke tjene som bevis for, at det danske kontrolsystem er pålideligt.
- 88 Det var således med rette og uden at gengive de fremlagte beviser urigtigt, at Retten fastslog, at disse uregelmæssigheder kunne foranledige Kommissionen til at nære en rimelig og begrundet tvivl med hensyn til, om det system til kontrol med udtagne parceller, som de danske myndigheder har indført, er pålideligt.
- 89 Under disse omstændigheder var det op til Kongeriget Danmark at fremlægge beviser, der netop gjorde det muligt at fjerne en sådan tvivl, og som efter sin karakter kunne godtgøre, at der faktisk ikke forelå uregelmæssigheder, eller at de konstaterede uregelmæssigheder blot var enkeltstående tilfælde, som ikke kunne så tvivl om, at nævnte kontrolsystem samlet set var pålideligt.
- 90 Imidlertid konstaterede Retten for det første i den appellerede doms præmis 119 og 120, at Kongeriget Danmark ikke havde truffet afhjælpende foranstaltninger i de tilfælde, hvor der kun var anvendt HR-billeder, såsom f.eks. forøgelse af kontrollen på stedet før udtagningsperiodens ophør. Retten bemærkede i denne sammenhæng i den appellerede doms præmis 164, at Kongeriget Danmark selv havde erkendt, at den telemålingskontrol, som det havde foretaget, savnede nøjagtighed.
- 91 For det andet fastslog Retten i den appellerede doms præmis 121 og 122, at de danske myndigheders fremgangsmåde, der bestod i at lade tvivlen komme ansøgeren til gode ved ikke at anse de uregelmæssigheder, som var blevet konstateret ved de kontroller, som de havde foretaget på stedet efter udtagningsperiodens ophør, for at vedrøre denne periode, ikke var i overensstemmelse med reglerne om kontrol til sikring af, at systemet er pålideligt.
- 92 Under disse omstændigheder begik Retten ikke en retlig fejl ved at fastslå, at Kommissionen kunne påberåbe sig den rimelige og begrundede tvivl, som den nærede med hensyn til, om det danske kontrolsystem var pålideligt, når der henses til de af Kommissionen fremlagte beviser og Kongeriget Danmarks manglende fremskaffelse af beviser for rigtigheden af dets kontroller eller tal gennem fremlæggelse af tilstrækkeligt detaljerede og fuldstændige oplysninger.

93 Det tredje klagepunkt må derfor forkastes som ubegrundet.

*Det fjerde anbringende*

Parternes argumenter

- 94 I forbindelse med det fjerde anbringende vedrørende betingelserne for at anvende faste korrektioner har Kongeriget Danmark for det første gjort gældende, at EU-retten ikke eksplicit fastsætter en pligt til slåning af udtagne parceller. For det andet udsætter de forhold, der er specificeret i den omtvistede beslutning, ikke EUGFL for en reel risiko for tab i betragtning af deres bagatelagtige karakter.
- 95 Kongeriget Danmark har vedrørende størrelsen af de faste finansielle korrektioner tilføjet, at Retten gengav dets argumenter urigtigt og med urette tiltrådte de korrektioner, der var blevet fastsat i den omtvistede beslutning på grundlag af nogle bagatelagtige uregelmæssigheder.
- 96 Den Franske Republik og Kongeriget Sverige har gjort gældende, at Retten burde have konkluderet, at den faste korrektion, der blev anvendt på uregelmæssighederne vedrørende pligten til at pleje de udtagne parceller, ikke var berettiget. Endvidere burde Retten have taget stilling til de yderligere uregelmæssigheder, der er nævnt i den omtvistede beslutning. De anvendte finansielle korrektioner står ifølge Republikken Finland under alle omstændigheder ikke i et rimeligt forhold til de konstaterede uregelmæssigheder.
- 97 Kommissionen har anført, at Retten med rette fastslog, at Kongeriget Danmark havde tilsidesat sin forpligtelse til at beskytte Den Europæiske Unions finansielle interesser, hvorfor anvendelsen af faste finansielle korrektioner var berettiget.

Domstolens bemærkninger

- 98 For det første fastslog Retten med rette, at Kommissionen var berettiget til at nære begrundet og rimelig tvivl med hensyn til, om det danske kontrolsystem var pålideligt, når der henses til de uregelmæssigheder, som den havde konstateret, og til Kongeriget Danmarks manglende evne til at fjerne denne tvivl.
- 99 Som det følger af denne doms præmis 79, skal medlemsstaterne sikre, at EUGFL kun finansierer de interventioner, der er foretaget efter Unionens regler, inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget. Medlemsstaterne har i denne sammenhæng ansvaret for de hovedkontroller, der foretages på stedet.
- 100 I det foreliggende tilfælde foranledigede de uregelmæssigheder, som er nævnt i denne doms præmis 87, Kommissionen til at konkludere, at betingelserne vedrørende udtagning af parceller ikke altid var overholdt, og at de kontroller, som de danske myndigheder havde gennemført, var mangelfulde.
- 101 For det andet påhviler det, således som det følger af denne doms præmis 82, ikke Kommissionen at foretage en kontrol på samtlige udtagne parceller.
- 102 Kommissionen kan følgelig legitimt basere sig på oplysninger, der er indsamlet ved stikprøveundersøgelser.
- 103 Kongeriget Danmark kan imidlertid ikke udlede af de oplysninger, som er indhentet ved denne metode, hvor stort det tab, som EUGFL lider, er, for at rejse tvivl om de faste korrektioner, der er fastsat i den omtvistede beslutning.



- 104 For det første kunne de uregelmæssigheder, som Kommissionen konstaterede, hvor bagatelagtige de end måtte være, danne grundlag for den begrundede og rimelige tvivl, som den nærede med hensyn til, om det danske kontrolsystem samlet set var pålideligt, og begrunde anvendelsen, i medfør af retningslinjerne, af faste korrektioner som fastsat i den omtvistede beslutning.
- 105 For det andet skal det påpeges, at det i lyset af retningslinjerne er muligt for Kommissionen at anvende en fast korrektion, når det ikke er muligt præcist at fastslå det af Unionen lidte tab (dom *Belgien mod Kommissionen*, C-418/06 P, EU:C:2008:247, præmis 136).
- 106 For så vidt som Kongeriget Danmark ikke har ført bevis for, at de uregelmæssigheder, som Kommissionen har konstateret, blot var enkeltstående tilfælde, som ikke kunne så tvivl om, at det danske kontrolsystem samlet set var pålideligt, kan denne medlemsstat følgelig ikke hævde, at de anvendte faste korrektioner var uforholdsmæssige i forhold til de konstaterede uregelmæssigheder.
- 107 Derfor må det fjerde anbringende forkastes som ubegrundet.
- 108 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at appellen delvis bør afvises, delvis bør forkastes i sin helhed.

### **Sagens omkostninger**

- 109 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Danmark tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Danmark har tabt sagen, bør det pålægges at betale sagens omkostninger. I medfør af samme reglements artikel 140, stk. 1, hvorefter de medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger, bør det pålægges Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland og Kongeriget Sverige at bære deres egne omkostninger

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

- 1) **Appellen forkastes.**
- 2) **Kongeriget Danmark betaler sagens omkostninger.**
- 3) **Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland og Kongeriget Sverige bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter