



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
N. JÄÄSKINEN
van 30 april 2014¹

Zaak C-417/12 P

**Koninkrijk Denemarken
tegen**

Commissie

„Hogere voorziening — Niet-ontvankelijkheid — EOGFL — ‚Afdeling Garantie’ — Uitsluiting van communautaire financiering van bepaalde door het Koninkrijk Denemarken wegens braaklegging van grond verrichte uitgaven — Controles per teledetectie — Artikelen 15, 22 en 23 van verordening (EG) nr. 2419/2001 — Artikel 19 van verordening (EG) nr. 2316/1999 — Plantendek op braakgelegde percelen — Bewijslast en bewijsniveau — Toepassingsvoorwaarden van forfaitaire correctie”

I – Inleiding

1. Volgens vaste rechtspraak zijn de lidstaten verplicht een geheel van administratieve controles en van controles ter plaatse te organiseren, waarmee kan worden gewaarborgd dat de materiële en formele toekenningsvoorwaarden van door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) toegekende bedragen, juist in acht worden genomen. Indien door de Commissie tekortkomingen worden ontdekt en indien financiële nadelen voor het EOGFL worden vastgesteld, kan de Commissie de niet in aanmerking komende uitgaven van financiering uitsluiten. Hetzelfde geldt indien er in dat opzicht sprake is van een ernstige en redelijke twijfel, zonder dat de betrokken lidstaat bewijs heeft kunnen verschaffen tot staving van zijn argumenten waarmee genoemde twijfel kan worden weggenomen. Dat beginsel regelt zowel de vaststelling van de bewijslast als de toepassing van forfaitaire correcties in de gevallen waarin er sprake is van onregelmatigheden die gevolgen hebben voor de door het EOGFL toegekende bedragen.

2. Met zijn hogere voorziening verzoekt het Koninkrijk Denemarken om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 3 juli 2012² (hierna: „bestreden arrest”), waarbij is afgewezen zijn vordering tot, primair, gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 2009/253/EG van de Commissie van 19 maart 2009 (hierna: „litigieuze beschikking”) ³, voor zover deze bepaalde door het Koninkrijk Denemarken wegens braaklegging van grond verrichte uitgaven uitsluit van communautaire financiering.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Arrest Denemarken/Commissie (T-212/09, EU:T:2012:335).

3 — Beschikking houdende onttrekking aan communautaire financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten voor het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, of voor het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) hebben verricht (PB L 75, blz. 15).

3. Met de litigieuze beschikking heeft de Europese Commissie wat het Koninkrijk Denemarken betreft voor de begrotingsjaren 2003, 2004 en 2005, die respectievelijk betrekking hebben op de seizoenen 2002, 2003 en 2004, voorgesteld om forfaitaire financiële correcties toe te passen. De correcties bedroegen, naargelang het geval, 2 %, 5 % of 10 %, wegens de vastgestelde tekortkomingen bij de controles door middel van teledetectie en bij de controles van de naleving van de voorschriften voor de braakgelegde grond (hierna: „controles braakgelegde grond”).

II – Voorgeschiedenis van het geding, procesverloop voor het Gerecht en bestreden arrest

4. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 2 juni 2009, heeft het Koninkrijk Denemarken primair beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van de litigieuze beschikking ingesteld. Het beroep, dat ter griffie van het Gerecht is ingeschreven onder nummer T-212/09, was gebaseerd op vier middelen, die in de eerste plaats waren ontleend aan een onjuiste rechtsopvatting en een onjuiste beoordeling van de regels betreffende de controles per teledetectie; in de tweede plaats aan een onjuiste rechtsopvatting en een onjuiste beoordeling van de regels betreffende de controles van de braakgelegde grond; in de derde plaats aan een schending van wezenlijke vormvoorschriften en in de vierde plaats aan een onjuiste rechtsopvatting en een onjuiste beoordeling van de regels betreffende de financiële correcties.

5. Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht het beroep in zijn geheel verworpen en elk der partijen in de eigen kosten verwezen.

6. Voor een gedetailleerde beschrijving van de feiten en van de aan het geding ten grondslag liggende procedure, verwijs ik naar de uiteenzetting in het bestreden arrest.

III – Conclusies van partijen en procesverloop voor het Hof

7. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 13 september 2012, heeft het Koninkrijk Denemarken hogere voorziening ingesteld tegen het bestreden arrest. Het concludeert tot volledige of gedeeltelijke vernietiging van het arrest van het Gerecht, tot toewijzing van het voor het Gerecht gevorderde en, subsidiair, tot verwijzing van de zaak naar het Gerecht voor een nieuwe uitspraak.

8. Tot staving van zijn hogere voorziening voert het Koninkrijk Denemarken vijf middelen aan. Volgens het eerste middel heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting betreffende de uitlegging van artikel 15 van verordening nr. 2419/2001, juncto artikel 23 van dezelfde verordening, aangaande de tekortkomingen in de controlemaatregelen per teledetectie.⁴ Volgens het tweede middel heeft het Gerecht tweemaal blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, waarbij de ene betrekking heeft op een onjuiste uitlegging van artikel 19, lid 4, van verordening nr. 2316/1999 en de andere een onterechte en onbepaalde verplichting betreft tot het maaien van het eventuele

4 — Volgens artikel 15 van verordening (EG) nr. 2419/2001 van de Commissie van 11 december 2001 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het bij verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad ingestelde geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB L 327, blz. 11), worden de administratieve controles en de controles ter plaatse zo uitgevoerd dat op betrouwbare wijze kan worden geverifieerd of aan de voorwaarden voor toekenning van steunbedragen is voldaan. Artikel 23, lid 1, van genoemde verordening bepaalt onder andere dat wanneer een lidstaat teledetectie gebruikt voor de gehele of een deel van de te controleren steekproef, de door middel van teledetectie te controleren zones voor zover mogelijk worden geselecteerd op basis van door de lidstaat vast te stellen passende risicofactoren. Volgens lid 2 van genoemd artikel verricht de lidstaat een foto-interpretatie van satellietbeelden of luchtfoto's van alle te controleren percelen landbouwgrond met het doel de vegetatie te herkennen en de oppervlakte te meten, evenals een controle ter plaatse van alle steunaanvragen waarvoor niet op basis van de foto-interpretatie ten genoegen van de bevoegde autoriteit kan worden geconcludeerd dat de aangifte juist is. Lid 3 van genoemd artikel bepaalt dat wanneer een lidstaat teledetectie gebruikt de in artikel 18, lid 2, van de verordening bedoelde extra controles worden verricht met behulp van middelen voor een traditionele controle ter plaatse indien zij in het lopende jaar niet meer door middel van teledetectie kunnen worden verricht.

plantendek.⁵ Het derde middel is gebaseerd op een onjuiste opvatting inzake de bewijslast. Het vierde middel is ontleend aan een onjuiste toepassing van de voorwaarden voor een forfaitaire correctie, terwijl volgens het vijfde middel niet is voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van forfaitaire correcties van 5 % respectievelijk 10 %.

9. De Commissie concludeert tot verwerping van de hogere voorziening en subsidiair tot bevestiging van het bestreden arrest en veroordeling van het Koninkrijk Denemarken in de kosten.

10. De Franse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden zijn toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van het Koninkrijk Denemarken. Deze lidstaten hebben memories in interventie ingediend.

11. Ter terechtzitting van 12 december 2013 zijn de vertegenwoordigers van het Koninkrijk Denemarken en van de Commissie, evenals de vertegenwoordiger van het Koninkrijk Zweden, gehoord.

IV – Juridische analyse

A – Ontvankelijkheid van de hogere voorziening

12. De Commissie concludeert in de eerste plaats tot „verwerping” van de hogere voorziening, hetgeen ik uitleg als een verzoek aan het Hof om de hogere voorziening in feite niet-ontvankelijk te verklaren. De Commissie voert immers aan dat de onderhavige hogere voorziening slechts een herhaling of een letterlijke weergave van de voor het Gerecht aangevoerde middelen en argumenten bevat, waaronder die welke waren gebaseerd op feiten die het Gerecht uitdrukkelijk heeft verworpen. Zij voegt daaraan toe dat met een dergelijke hogere voorziening veeleer slechts wordt verzocht om een nieuw onderzoek van het bij het Gerecht ingediende verzoek, iets waartoe het Hof niet bevoegd is.⁶ Volgens de Commissie heeft de door het Koninkrijk Denemarken ingestelde hogere voorziening uitsluitend – of op zijn minst grotendeels – betrekking op de beoordeling van de feiten door het Gerecht.

13. Ik merk op dat de hogere voorziening ontegenzeggelijk bepaalde door de Commissie bekritiseerde punten bevat. Desalniettemin zijn de grieven van het Koninkrijk Denemarken duidelijk gebaseerd op vermeende bliken van een onjuiste rechtsopvatting door het Gerecht. De hogere voorziening beoogt immers in wezen het standpunt van het Gerecht met betrekking tot meerdere in eerste aanleg voorgelegde rechtsvragen ter discussie te stellen, waaronder de juridische kwalificatie van de feiten door het Gerecht. Aldus kan genoemde hogere voorziening overeenkomstig de rechtspraak van het Hof, voor zover zij concrete aanduidingen over de bekritiseerde punten van het bestreden arrest verstrekt en de ter staving daarvan aangevoerde middelen en argumenten bevat, niet in haar geheel niet-ontvankelijk worden verklaard.⁷

5 — Artikel 19, leden 3 en 4, van verordening (EG) nr. 2316/1999 van de Commissie van 22 oktober 1999 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1251/1999 van de Raad tot instelling van een steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen (PB L 280, blz. 43) bepaalt dat „[d]e braakgelegde grond [...] niet voor andere vormen van landbouwproductie dan die bedoeld in artikel 6, lid 3, van verordening (EG) nr. 1251/1999 [mag] worden gebruikt en evenmin voor een winstgevende bestemming die met akkerbouw onverenigbaar zou zijn”, en dat „[d]e lidstaten [...] passende, op de specifieke situatie van de braakgelegde grond afgestemde maatregelen [nemen], met het oog op verzorging van die grond en bescherming van het milieu. Deze maatregelen kunnen ook de instandhouding van een plantendek omvatten; in dat geval moet ervoor worden gezorgd dat dit plantendek niet voor de productie van zaaizaad of pootgoed kan worden bestemd en in geen geval vóór 31 augustus [van elk jaar] voor landbouwdoeleinden kan worden gebruikt en evenmin vóór 15 januari van het daaropvolgende jaar een voor verkoop bestemde plantaardige productie kan opleveren.”

6 — Arrest Reynolds Tobacco e.a./Commissie (C-131/03 P, EU:C:2006:541, punten 49 en 50).

7 — Arrest Polen/Commissie (C-335/09 P, EU:C:2012:385, punt 28).

B – Eerste middel, ontleend aan een onjuiste uitlegging van verordening nr. 2419/2001 en aan een gedeeltelijk verzuim te beslissen

1. Argumenten van partijen

14. Omtrent de uitlegging van de artikelen 15 en 23 van verordening nr. 2419/2001 voert het Koninkrijk Denemarken, in dat opzicht ondersteund door de Franse Republiek, aan dat het Gerecht een onjuiste uitlegging volgt wanneer het in de punten 51 en 52 van het bestreden arrest oordeelt dat de Commissie om de betrouwbaarheid van de controles per teledetectie door de lidstaten te beoordelen, elk adequaat middel kan gebruiken, waaronder maatregelen op de grond met behulp van een global positioning system (hierna: „GPS”), teneinde vergelijkingen te maken. Het Koninkrijk Denemarken stelt dat een verschil tussen een meting per teledetectie en een meting per GPS niet kan dienen om vast te stellen of de teledetectie voldoende betrouwbaar is geweest, als bedoeld in artikel 15 van verordening nr. 2419/2001.

15. Het stelt eveneens dat het Gerecht in het bestreden arrest heeft verzuimd om zich uit te spreken over sommige andere middelen waarmee het Koninkrijk Denemarken de geldigheid betwist van de conclusies van de Commissie betreffende de betrouwbaarheid van de Deense controlemaatregelen per teledetectie, op grond dat deze conclusies berusten op een aantal fundamentele fouten. Het Koninkrijk Denemarken is van mening dat het Gerecht in deze omstandigheden, wanneer het in punt 50 van het bestreden arrest stelt dat de Commissie voordien de kwaliteit van de uitgevoerde controles per teledetectie in twijfel had getrokken, de feiten niet nauwgezet heeft weergegeven. Daarenboven heeft het Gerecht nagelaten de door het Koninkrijk Denemarken toegepaste correcties met betrekking tot het gebruik van zogenaamde „HR” afbeeldingen (afbeelding in hoge resolutie)⁸ in aanmerking te nemen.

16. De Commissie stelt dat het Gerecht in de punten 48 en 49 van het bestreden arrest terecht heeft geconcludeerd dat de door de Deense autoriteiten uitgevoerde controle ontoereikend is gebleken en dat het in de punten 51 en 52 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat de grief die het Koninkrijk Denemarken in hogere voorziening heeft herhaald, ongegrond was.

2. Beoordeling

17. Dat het Gerecht terecht heeft geoordeeld dat het in casu niet ging om de vraag of het gebruik van afbeeldingen in hoge resolutie was toegestaan, maar om de vraag op welke wijze genoemde afbeeldingen dienden te worden gebruikt, is naar mijn mening essentieel.⁹ Uit de relevante Unierechtelijke bepalingen, te weten met name uit artikel 15 van verordening nr. 2419/2001 en uit artikel 22, lid 1¹⁰, van verordening nr. 2419/2001, blijkt immers dat het aan de lidstaten is om de maatregelen vast te stellen waarmee volgens hen de betrouwbaarheid van de controles kan worden gegarandeerd en bijgevolg van de nauwkeurigheid van de per teledetectie uitgevoerde metingen.¹¹

18. Het Koninkrijk Denemarken stelt ten onrechte dat het Gerecht de artikelen 15 en 23 van verordening nr. 2419/2001 onjuist zou hebben uitgelegd wat betreft het gebruik van een meting per GPS, teneinde vast te stellen of de teledetectie voldoende betrouwbaar is geweest, als bedoeld in verordening nr. 2419/2001.

⁸ — Ik merk op dat dat begrip door partijen niet is omschreven.

⁹ — Punt 44 van het bestreden arrest.

¹⁰ — Artikel 22, lid 1, bepaalt: „De oppervlakte van de percelen landbouwgrond wordt geconstateerd met behulp van welk dan ook door de bevoegde autoriteit bepaald geschikt middel en dat een meetnauwkeurigheid garandeert die ten minste overeenkomt met die welke volgens de nationale bepalingen voor officiële metingen is vereist. De bevoegde autoriteit stelt een tolerantiemarge vast met inachtneming van de gebruikte meettechniek, de nauwkeurigheid van de beschikbare officiële documenten, de plaatselijke situatie, zoals de helling of de vorm van de percelen, en het bepaalde in lid 2.”

¹¹ — Punt 41 van het bestreden arrest.

19. Volgens mij heeft het Gerecht niet alleen de verantwoordelijkheid van de lidstaten aangaande de kwaliteit van de controle juist vastgesteld, maar eveneens het recht van de Commissie om in voorkomend geval aanvullende verificaties uit te voeren teneinde de betrouwbaarheid van de door de lidstaten toegepaste controles te kunnen beoordelen. Het Gerecht kan niet worden verweten dat het de voorrang heeft gegeven aan een specifieke meetmethode of ondeugdelijke conclusies heeft getrokken in geval van gebruik van verscheidene methodes. Noch de bewoordingen, noch de doelstelling van de artikelen 15, 22 en 23 van verordening nr. 2419/2001 vereisen dat de Commissie de voorkeur geeft aan een bepaalde methode wanneer zij de betrouwbaarheid van de resultaten van de nationale controles verifieert.

20. Derhalve heeft het Gerecht kunnen oordelen dat uit de tijdens het onderzoek door de Commissie vastgestelde onregelmatigheden blijkt dat de controles ter plaatse die het Koninkrijk Denemarken heeft uitgevoerd teneinde de door gebruikmaking van afbeeldingen in hoge resolutie aanvankelijk verrichte meting van de oppervlakte van de percelen te verifiëren, ontoereikend waren.¹²

21. Volgens het Gerecht heeft het Koninkrijk Denemarken de Commissie aldus ten onrechte verweten dat zij tijdens het in 2002, 2003 en 2004 verrichte onderzoek een andere methode heeft gebruikt dan die welke is gebruikt door de betrokken lidstaat, namelijk een GPS-meting.¹³ Wanneer de toepasselijke wetgeving niet verplicht tot het gebruik van een specifieke meetmethode, blijkt immers uit artikel 22, lid 1, eerste volzin, van verordening nr. 2419/2001 dat, hoewel de lidstaten vrij zijn de middelen te kiezen om de oppervlakte van de percelen landbouwgrond vast te stellen, genoemde middelen aan een nauwkeurigheidsvereiste moeten voldoen. Bijgevolg moet de Commissie, teneinde te beoordelen of de lidstaten aan dat vereiste hebben voldaan, zelf elk adequaat middel kunnen gebruiken waarmee zij met de grootst mogelijke nauwkeurigheid de oppervlakte van de percelen die zij controleert, kan vaststellen.¹⁴ Ik ben het volledig eens met deze beoordeling van het Gerecht.

22. Overigens is de door het Koninkrijk Denemarken voorgestelde uitlegging naar mijn mening niet coherent met de twee controleniveaus waarop de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL berust. Enerzijds, op nationaal niveau, behandelen de betaalorganen de verzoeken om financiering en vergewissen zij zich er ter plaatse van dat is voldaan aan de voorwaarden voor de uitbetaling van de steun. Anderzijds, op het niveau van de Unie, verricht de Commissie op basis van nationale verslagen van de betaalorganen zelf steekproefsgewijze controles ter plaatse, teneinde zich van de betrouwbaarheid van de nationale controlesystemen te vergewissen. Een volmaakte overeenstemming tussen beide niveaus wat de gebruikte methodes betreft, zou een verzwakking van dat systeem tot gevolg hebben.

23. Inzake het vermeende verzuim van het Gerecht om te oordelen over sommige andere middelen waarmee het Koninkrijk Denemarken de litigieuze beschikking heeft bestreden, namelijk die betreffende de betrouwbaarheid van de Deense controlemaatregelen per teledetectie, baseert het Koninkrijk Denemarken zich op stellingen die grotendeels zijn gebaseerd op verwijzingen naar bij het Gerecht gedeponeerde processtukken, zonder de inhoud ervan uiteen te zetten of te preciseren waarom het Gerecht ze in aanmerking had moeten nemen.

24. In dat verband kan worden volstaan met de vaststelling dat uit vaste rechtspraak volgt dat het Hof het Gerecht niet verplicht om een uiteenzetting te geven die getrouw en één voor één alle argumenten van de partijen volgt. De motivering kan dus impliciet zijn, mits de belanghebbenden de redenen kunnen kennen waarom de betrokken maatregelen zijn getroffen en de bevoegde rechter over voldoende elementen beschikt om zijn toezicht uit te oefenen.¹⁵

12 — Punt 49 van het bestreden arrest.

13 — Punt 51 van het bestreden arrest.

14 — Punt 52 van het bestreden arrest.

15 — Arresten Komninou e.a./Commissie (C-167/06 P, EU:C:2007:633, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en FIAMM e.a./Raad en Commissie (C-120/06 P en C-121/06 P, EU:C:2008:476, punt 96 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

25. Omtrent de stelling dat het Gerecht heeft nagelaten de door het Koninkrijk Denemarken toegepaste correcties met betrekking tot het gebruik van beelden in hoge resolutie in aanmerking te nemen, zij eraan herinnerd dat het Hof heeft benadrukt dat de beoordeling van de feiten geen rechtsvraag vormt die als zodanig aan de toetsing van het Hof is onderworpen, behoudens het geval van een onjuiste opvatting van het voor het Gerecht aangevoerde bewijs.¹⁶ Een onjuiste opvatting moet duidelijk uit de stukken van het dossier blijken, zonder dat de feiten en de bewijzen opnieuw hoeven te worden beoordeeld.¹⁷

26. Uit de door het Gerecht verrichte beoordeling betreffende de betrouwbaarheid van de Deense controlemaatregelen per teledetectie, blijkt naar mijn mening echter niet dat de feiten of het bewijs onjuist zijn opgevat.

27. Wat de grief betreft dat punt 50 van het bestreden arrest de feiten niet nauwgezet weergeeft, zij eraan herinnerd dat het duidelijk niet tot de bevoegdheden van het Hof behoort om in het kader van een hogere voorziening tot een dergelijk nieuw onderzoek van de feiten over te gaan.¹⁸

28. Het eerste middel moet aldus worden afgewezen, aangezien het gedeeltelijk niet-ontvankelijk en gedeeltelijk ongegrond is.

C – Tweede middel, ontleend aan een onjuiste uitlegging van artikel 19, lid 4, van verordening nr. 2316/1999

1. Argumenten van partijen

29. Het Koninkrijk Denemarken, ondersteund door de Franse Republiek en de Republiek Finland, betwist de uitlegging van het Gerecht dat in artikel 19, lid 4, van verordening nr. 2316/1999 het begrip „bescherming van de landbouwkundige omstandigheden” wordt bedoeld. Het Koninkrijk Denemarken klaagt dat het Gerecht heeft geoordeeld dat genoemd lid inhoudt dat een eventueel plantendek zodanig moet worden onderhouden dat de bescherming van de landbouwkundige omstandigheden wordt gewaarborgd. Volgens deze lidstaat preciseert het Gerecht niet wat de uitdrukking „bescherming van de landbouwkundige omstandigheden” zou kunnen omvatten, en met name of deze een verplichting tot het maaien van het plantendek zou kunnen omvatten. Het Koninkrijk Denemarken betwist aldus de uitlegging door het Gerecht van artikel 19, lid 4, van verordening nr. 2316/1999, voor zover laatstgenoemde daarin een impliciete verplichting tot het maaien van het plantendek lijkt te zien.

30. Volgens het Koninkrijk Denemarken beoordeelt het Gerecht vervolgens niet de geldigheid van de conclusies in de litigieuze beschikking betreffende de onderhoudsverplichting, noch met betrekking tot de uitlegging van de regels waarop de Commissie zich heeft gebaseerd, noch met betrekking tot het – evenmin uitgebreid omschreven – criterium dat het Gerecht lijkt te hebben afgeleid uit zijn uitlegging van artikel 19, lid 4, van verordening nr. 2316/1999.

31. Het Gerecht heeft zich bovendien evenmin uitgesproken, noch inzake de overgelegde stukken, die volgens het Koninkrijk Denemarken zeer gedetailleerd en geheel essentieel waren en die met name aantoonen dat de braakgelegde grond bebouwbare landbouwgrond bleef, welke onmiddellijk opnieuw in productie kon worden genomen, noch inzake de vraag omtrent de premiejacht en de vermeend te vochtige oppervlakken.

16 — Arrest Italië/Commissie (C-587/12 P, EU:C:2013:721, punt 31).

17 — Arresten Trubowest Handel en Makarov/Raad en Commissie (C-419/08 P, EU:C:2010:147, punt 32) en Griekenland/Commissie (C-547/12 P, EU:C:2013:713, punt 12). Zie eveneens mijn conclusie in de zaak Frankrijk/Commissie (C-559/12 P, EU:C:2013:766, punt 78).

18 — Het Gerecht heeft in punt 50 van het bestreden arrest opgemerkt dat de Commissie sinds februari 2002 het Koninkrijk Denemarken heeft geïnformeerd over haar twijfels met betrekking tot de kwaliteit van de sinds het oogstseizoen 2000 verrichte controles per teledetectie.

32. Bijgevolg stelt het Koninkrijk Denemarken dat de onjuiste uitlegging door de Commissie zodanig belangrijk was dat de litigieuze beschikking nietig verklaard had moeten worden. Deze kan niet worden gehandhaafd op basis van twee minimale onregelmatigheden, namelijk de aanwezigheid van bundels hooi en bouwafval op de braakgelegde grond.

33. De Commissie is daarentegen van mening dat het Gerecht heeft vastgesteld dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat een oppervlakte met plantendek wordt onderhouden overeenkomstig de op braakgelegde grond toepasselijke vereisten, die zijn vastgesteld in het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en dat het vervolgens heeft benadrukt dat daaruit voor de verantwoordelijke lidstaat eveneens de verplichting voortvloeit om de daadwerkelijke naleving van de onderhoudsverplichting te controleren.¹⁹ Juist op de lidstaten rust immers de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de fondsen van het EOGFL slechts overeenkomstig de vastgestelde richtsnoeren en de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen worden uitbetaald.

34. Naar de mening van de Commissie blijkt uit de feiten van de zaak dat het Koninkrijk Denemarken de op hem rustende verplichting tot het waarborgen van een toereikende controle niet is nagekomen. Het Gerecht heeft bovendien bevestigd dat de door de Commissie vastgestelde onregelmatigheden ernstige tekortkomingen bij de door het Koninkrijk Denemarken verrichte controle hebben aangetoond, en dat deze omstandigheid op zichzelf volstond om uitsluiting van communautaire financiering te rechtvaardigen.

2. Beoordeling

35. Aangaande de uitlegging van artikel 19, lid 4, van verordening nr. 2316/1999, komt het mij voor dat het Koninkrijk Denemarken het bestreden arrest onjuist heeft uitgelegd. Het Gerecht heeft immers noch expliciet, noch zelfs impliciet geoordeeld dat de verplichting tot het maaien van het plantendek voortvloeit uit genoemd artikel 19, lid 4.

36. Het Gerecht heeft in dat deel van het bestreden arrest in feite geoordeeld dat artikel 19, lid 4, van verordening nr. 2316/1999 als volgt moet worden uitgelegd. Enerzijds zijn de lidstaten verplicht passende maatregelen toe te passen, waarmee zij de twee inzake de braaklegging van grond nagestreefde doelstellingen kunnen bereiken, namelijk het onderhouden van braakgelegde gronden en de bescherming van het milieu. Anderzijds vormt de instandhouding van een plantendek op de braakgelegde grond een van de passende maatregelen, als bedoeld in genoemd artikel.²⁰ Volgens het Gerecht heeft de Commissie genoemde bepaling ten onrechte in die zin uitgelegd dat de instandhouding van een plantendek op de braakgelegde grond een uitzondering vormde in relatie tot de passende maatregelen waarmee kon worden voldaan aan de bij artikel 19, lid 4, van verordening nr. 2316/1999 nagestreefde doelstelling van onderhoud van de percelen.²¹

37. Het Gerecht heeft evenwel geoordeeld dat „[u]it het geheel van overwegingen in het kader van het onderzoek van de eerste grief blijkt dat de Commissie betreffende de braakgelegde grond ten onrechte heeft gesteld dat de instandhouding van een plantendek een uitzondering vormde in relatie tot de door de lidstaten overeenkomstig artikel 19, lid 4, van verordening nr. 2316/1999 toegepaste passende maatregelen. De Commissie heeft daarentegen terecht gesteld dat het op de braakgelegde grond in stand gehouden plantendek diende te worden onderhouden, als bedoeld in artikel 19, lid 4, van verordening nr. 2316/1999.”²²

19 — Punten 91-93 van het bestreden arrest.

20 — Punt 85 van het bestreden arrest.

21 — Punt 86 van het bestreden arrest.

22 — Punt 94 van het bestreden arrest.

38. Dientengevolge ben ik van mening dat, hoewel het Koninkrijk Denemarken het „belang” van de door de Commissie begane en door het Gerecht vastgestelde fout heeft bepleit, een vermeende verplichting tot het maaien van het plantendek noch uitdrukkelijk, noch impliciet uit het bestreden arrest voortvloeit.

39. Het Gerecht heeft vervolgens de gevolgen onderzocht die met betrekking tot de rechtsgeldigheid van de litigieuze beschikking uit deze onjuiste rechtsopvatting van de Commissie kunnen voortvloeien.²³ Het heeft terecht opgemerkt dat, zoals blijkt uit de motivering in het syntheseverslag inzake de tekortkomingen van de door het Koninkrijk Denemarken verrichte controles van de braakgelegde grond, de Commissie in genoemd verslag verschillende soorten onregelmatigheden heeft vastgesteld die betrekking hebben op de braakgelegde grond en die volgens de Commissie haar beslissing kunnen motiveren om uitgaven niet ten laste van het EOGFL te laten komen. Volgens het Gerecht hadden sommige van genoemde onregelmatigheden niets te maken met de vraag of er op bedoelde percelen een plantendek in stand was gehouden.²⁴

40. Volgens het Gerecht kon de onjuiste rechtsopvatting van de Commissie met betrekking tot artikel 19, lid 4, van verordening nr. 2316/1999 bijgevolg geen rechtsgevolgen hebben betreffende de beoordeling van de gegrondheid van de vaststelling van deze laatste onregelmatigheden door de Commissie.²⁵

41. In dat verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak een onjuist motief de vernietiging van een daardoor aangetaste handeling niet kan rechtvaardigen indien het overbodig is en er sprake is van andere motieven die volstaan om deze handeling te rechtvaardigen.²⁶ Een aanvullende verduidelijking van de uitlegging van het begrip „bescherming van de landbouwkundige omstandigheden” lijkt mij aldus voor het Gerecht niet noodzakelijk gebleken om de aangevoerde onregelmatigheden te kunnen beoordelen.

42. Het Koninkrijk Denemarken heeft niet kunnen aantonen dat een meer gedetailleerd oordeel van het Gerecht in dat opzicht juridisch noodzakelijk zou zijn geweest om laatstgenoemde in staat te stellen te oordelen over de rest van het tweede middel van deze lidstaat, voor zover dat betrekking heeft op de toepassing van de regels inzake de controles van braakgelegde grond. Het Gerecht heeft in feite, volgens mij terecht, de overige door het Koninkrijk Denemarken aangevoerde punten als beoordelvingsvragen gekwalificeerd.²⁷

43. Op deze gronden moet het tweede middel van het Koninkrijk Denemarken als ongegrond worden afgewezen.

D – Derde middel, ontleend aan een onjuiste opvatting van de bewijslast

1. Argumenten van partijen

44. Het Koninkrijk Denemarken en de vier interveniërende lidstaten betwisten niet de juistheid van de algemene beschrijving van het Gerecht van de vereisten betreffende de op de Commissie rustende bewijslast, zoals die in de rechtspraak inzake de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen zijn ontwikkeld en die om praktische redenen worden gekenmerkt door een aanzienlijke verlichting van

23 — Punt 103 van het bestreden arrest.

24 — Punt 104 van het bestreden arrest.

25 — Punt 104 van het bestreden arrest.

26 — Arrest Griekenland/Commissie (C-321/09 P, EU:C:2011:218, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 — Punt 107 van het bestreden arrest.

genoemde bewijslast voor de Commissie. Het Gerecht heeft met name geoordeeld dat de Commissie haar bevindingen heeft gebaseerd op een ernstige en redelijke twijfel aan de toereikendheid van de verrichte controles²⁸ en dat het aan de lidstaat is om bewijzen te verschaffen die zijn argumenten, gericht op het wegnemen van genoemde twijfel, kunnen staven.²⁹

45. Volgens het Koninkrijk Denemarken kan uit deze rechtspraak echter niet worden afgeleid dat de Commissie aan de bewijslast kan voldoen door zich slechts te baseren op feiten die zijn vastgesteld met behulp van steekproefsgewijze controles, welke lang na het einde van de periode van braaklegging van de grond, zijn verricht. De litigieuze feiten zouden tenminste concrete aanwijzingen moeten inhouden dat dergelijke feiten zich eveneens tijdens genoemde periode hebben voorgedaan.

46. Vervolgens stelt het Koninkrijk Denemarken dat het Gerecht in punt 123 van het bestreden arrest ten onrechte heeft bevestigd dat het Koninkrijk Denemarken niets heeft aangevoerd dat de conclusie kan rechtvaardigen dat de Commissie niet heeft voldaan aan de op haar rustende bewijslast. Bovendien is het niet aan het Koninkrijk Denemarken om te bewijzen dat de Commissie niet heeft voldaan aan deze bewijslast, maar dient het daarentegen mogelijke beweringen van de Commissie te weerleggen.

47. Volgens het Koninkrijk Denemarken, daarin ondersteund door het Koninkrijk der Nederlanden, berust het bestreden arrest op een onjuiste opvatting van de op de Commissie rustende bewijslast en het bewijsniveau. Bovendien gaat de opvatting van het door het Gerecht aan de lidstaten opgelegde bewijs uit boven hetgeen de vaste rechtspraak op dat gebied bepleit en is het onmogelijk om daaraan in de praktijk te voldoen. Daarenboven heeft het Gerecht in meerdere opzichten de door het Koninkrijk Denemarken aangevoerde middelen en de feitelijke omstandigheden klaarblijkelijk onjuist opgevat respectievelijk weergegeven. Ook om deze redenen moet het bestreden arrest derhalve worden vernietigd.

48. De Commissie werpt tegen dat zij niet verplicht is om de ontoereikendheid van de door de nationale autoriteiten verrichte controles uitputtend aan te tonen, maar daarentegen bewijs moet overleggen van de ernstige en redelijke twijfel die zij ondervindt met betrekking tot deze controles of de cijfers.

49. Deze verlichting van de bewijslast voor de Commissie is te verklaren door het feit dat de lidstaat zelf het best in staat is de voor de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen benodigde gegevens te verzamelen en te verifiëren, zodat dus de lidstaat gedetailleerd en volledig dient te bewijzen dat controles zijn verricht en dat zijn cijfers juist zijn en, in voorkomend geval, dat de beweringen van de Commissie onjuist zijn.³⁰ Slaagt de lidstaat niet in het bewijs dat de bevindingen van de Commissie onjuist zijn, dan mag op grond van die bevindingen ernstig worden betwijfeld dat een afdoend en betrouwbaar stelsel van toezicht en controle is ingevoerd.³¹

50. De Commissie is van mening dat deze opmerking omtrent de mogelijkheden waarover de lidstaten beschikken om de controle te verrichten, in feite niet de verplichting voor elke lidstaat met zich meebrengt om een dergelijke controle voor alle percelen waarvoor steun wordt ontvangen, uitvoerig en diepgaand te verrichten. Op de lidstaat rust de verplichting om te bewijzen dat een tekortkoming tijdens de controle, die concreet door de Commissie is aangetoond, niet een blijk van een algemene tekortkoming is, maar daarentegen een uniek en volledig op zichzelf staand geval vormt.

28 — Punten 57, 105 en 106 van het bestreden arrest.

29 — Punt 123 van het bestreden arrest.

30 — Arresten Duitsland/Commissie (C-344/01, EU:C:2004:121, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en Griekenland/Commissie (C-300/02, EU:C:2005:103, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31 — Arrest Griekenland/Commissie (EU:C:2005:103, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51. De Commissie herinnert er ten slotte met betrekking tot het moment van de controle aan dat in het merendeel van de gevallen de omstandigheden die ertoe hebben geleid dat braakgelegde grond die volgens de Deense autoriteiten voor steun in aanmerking kwam, niet als zodanig kon worden beschouwd, zich gelet op de aard ervan niet anders dan gedurende een lange periode hadden kunnen ontwikkelen. Het is derhalve onmogelijk dat deze omstandigheden zich onmiddellijk na afloop van de braakleggingsperiode hebben voorgedaan. Bijgevolg was het moment van de auditbezoeken in de meeste gevallen volstrekt niet relevant.

52. De Commissie merkt daarnaast op dat het aan de lidstaten is om ervoor te zorgen dat de controle van de braakgelegde grond wordt verricht voor het verstrijken van de braakleggingsperiode en dat elke tekortkoming niet tot gevolg kan hebben dat de op de Commissie rustende bewijslast wordt verzwaard.

2. Beoordeling

53. Ik herinner eraan dat de door het Gerecht toegepaste regel inzake de verdeling van de bewijslast, noch door de lidstaten, noch door de Commissie wordt betwist. De toepassing ervan wordt in casu ter discussie gesteld.

54. Voor zover het Koninkrijk Denemarken stelt dat het de op hem rustende bewijsplicht is nagekomen, door voldoende feitelijke gegevens te verschaffen tot staving van zijn argumenten waarmee de opgeroepen twijfels kunnen worden weggenomen, moet worden vastgesteld dat de argumentatie van het Koninkrijk Denemarken beoogt het Hof ertoe te brengen tot een nieuwe beoordeling van de feiten over te gaan.

55. Wanneer het daarentegen gaat om het van de betrokken lidstaat vereiste bewijsniveau³², opgevat als het niveau van de door de rechter gestelde eisen bij het onderzoek van het hem voorgelegde bewijs, rijst de rechtsvraag of het Gerecht een voor de lidstaten onmogelijk te bereiken bewijsniveau heeft vastgesteld.

56. Ik merk op dat het Gerecht heeft vastgesteld dat „de Commissie, wegens vanzelfsprekende praktische redenen, onmogelijk kan overgaan tot een uitvoerige en diepgaande controle in elke lidstaat van *het geheel van de betrokken percelen*. Daarentegen [...] zijn de lidstaten het best in staat om een dergelijke controle te verrichten” en dat „het Koninkrijk Denemarken zich heeft beperkt tot het leveren van bewijs betreffende de specifieke bevindingen van de Commissie [...] op basis van de steekproef van de gekozen percelen. Op geen enkel moment heeft het bewijs geleverd met betrekking tot *het geheel van de braakgelegde percelen*. Genoemd bewijs is diensgevolge niet voldoende gedetailleerd en volledig om de juistheid van zijn controles en van zijn cijfers aan te tonen en voldoet derhalve niet aan de op de lidstaten rustende bewijslast in verband met de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen.”³³

57. Ondanks de enigszins discutabele woordkeus in beide aangehaalde punten, ben ik niet van mening dat het Gerecht van de lidstaat heeft verwacht dat deze, om aan het vereiste bewijsniveau te kunnen voldoen, bewijs levert betreffende alle braakgelegde percelen, in een situatie waarin er sprake is van ernstige en redelijke twijfel over de mate van toereikendheid van de verrichte controles. Net zoals de Commissie ben ik van mening dat de uitlegging van deze punten in het licht van de punten 57 en 58 van het bestreden arrest, de uitlegging rechtvaardigt dat het Gerecht wil benadrukken dat in gevallen waar steekproefsgewijze controles onregelmatigheden aan het licht brengen, het aan de lidstaat is om aan te tonen dat het op zichzelf staande gevallen betreft, op grond waarvan niet kan worden

32 — In punt 74 en in voetnoot 64 van haar conclusie in de zaak Akzo Nobel e.a./Commissie (C-97/08 P, EU:C:2009:262), heeft advocaat-generaal Kokott de noodzaak uiteengezet om onderscheid te maken tussen de bewijslast en het bewijsniveau. Zie eveneens mijn conclusie in de zaak Frankrijk/Commissie (EU:C:2013:766, punt 34).

33 — Punten 161 en 162 van het bestreden arrest (cursivering door mij).

geconcludeerd dat het nationale controlestelsel in zijn geheel ontoereikend of weinig betrouwbaar is. Deze uitlegging wordt bevestigd door punt 167 van het bestreden arrest, waarin het Gerecht oordeelt dat „het Koninkrijk Denemarken niet het meest gedetailleerde en volledige bewijs heeft geleverd van de juistheid van zijn controles of van zijn cijfers en in voorkomend geval van de onjuistheid van de stellingen van de Commissie”.

58. Ik merk met betrekking tot het moment van de controle op dat het Gerecht heeft vastgesteld dat wanneer het Koninkrijk Denemarken zijn verplichting was nagekomen en correctieve handelingen zou hebben verricht vóór het aflopen van de braakleggingsperiode, met name door de uitvoering van intensievere controles ter plaatse, het Koninkrijk Denemarken met een hogere mate van zekerheid de aan- of afwezigheid van bundels hooi of bouwafval op sommige percelen had kunnen vaststellen³⁴, en volgens mij vooral gedurende de braakleggingsperiode.

59. De door de Commissie na de braakleggingsperiode uitgevoerde inspecties hebben immers geleid tot ernstige en redelijke twijfel omtrent de toereikendheid van de door het Koninkrijk Denemarken verrichte controles. Zodra er sprake is van een dergelijke twijfel, staat het in dat verband aan de betrokken lidstaat om bewijs te verschaffen tot staving van zijn argumenten die beogen deze twijfel op te heffen. Het Gerecht heeft in het onderhavige geval overigens terecht geconcludeerd dat het Koninkrijk Denemarken geen enkel bewijs heeft geleverd tot staving van zijn argumenten die beogen genoemde twijfel op te heffen.³⁵

60. Hieraan zij toegevoegd dat het Gerecht de door de Deense autoriteiten gebruikte methode heeft gekritiseerd, welke inhield dat wanneer er onregelmatigheden werden vastgesteld, zoals bijvoorbeeld de opslag van bundels hooi op een perceel, de aanvrager van de steun het voordeel van de twijfel werd gegund door te oordelen dat genoemde bundels niet tijdens de braakleggingsperiode op het litigieuze perceel waren opgeslagen. Volgens het Gerecht is een dergelijke methode niet in overeenstemming met de controleregels die door de lidstaten moeten worden toegepast teneinde een goede benutting van de fondsen van de Unie te waarborgen, overeenkomstig de toepasselijke Unierechtelijke bepalingen in verband met de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen. Deze methode vergroot immers het gevaar van misbruik van genoemde fondsen, omdat in geval van ontdekking van een mogelijke onregelmatigheid tijdens tardieve controles, genoemde Deense diensten ervan uitgingen dat deze onregelmatigheid niet was vastgesteld gedurende de braakleggingsperiode van de litigieuze percelen.³⁶

61. Omtrent de vermeende onjuiste opvatting van de door het Koninkrijk Denemarken aangevoerde middelen en de onjuiste voorstelling van de feiten, herhaal ik mijn in de hierboven in de punten 24 en 25 tot en met 27 uiteengezette standpunt.

62. Om deze redenen ben ik van mening dat het Gerecht niet blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de toepassing van de regels en beginselen met betrekking tot de bewijslast en het bewijsniveau. Bijgevolg stel ik het Hof voor het derde middel in hogere voorziening af te wijzen omdat het ongegrond is.

34 — Punt 120 van het bestreden arrest.

35 — Punt 123 van het bestreden arrest.

36 — Punten 121 en 122 van het bestreden arrest.

E – Vierde en vijfde middel, betreffende de toepassingsvoorwaarden van forfaitaire correcties en de toepassingsvoorwaarden van forfaitaire financiële correcties van 5 % respectievelijk 10 %

1. Argumenten van partijen

63. Het Koninkrijk Denemarken merkt betreffende het vierde middel om te beginnen op dat het Gerecht in punt 155 van het bestreden arrest ten onrechte heeft vastgesteld dat het Koninkrijk Denemarken geen twijfel heeft geuit omtrent het feit dat de keuze van een forfaitaire correctie gerechtvaardigd was.

64. Vervolgens voert het Koninkrijk Denemarken inzake de vraag of het EOGFL is blootgesteld aan een reëel risico van financieel nadeel of onregelmatigheid een fundamenteel principe aan, namelijk dat de hoogte van de correctie duidelijk verband moet houden met het mogelijke financieel nadeel. Aangezien het Gerecht zich slechts heeft uitgesproken over de zogenaamde onregelmatigheden met betrekking tot de bundels hooi en het bouwafval, kan niet worden gesteld dat bij de door de Commissie verweten vermeende feiten³⁷ sprake was van onregelmatigheden, en nog minder dat zij het EOGFL zouden hebben blootgesteld aan een reëel risico van financieel nadeel. Beide door het Gerecht aangevoerde onregelmatigheden ter rechtvaardiging van zijn oordeel om de litigieuze beschikking als gegrond te beschouwen, kunnen nauwelijks als een reëel risico van financieel nadeel worden gekwalificeerd. Het Gerecht heeft aldus in feite de oorspronkelijke context en de grondslag van genoemde beschikking helemaal verdraaid en heeft aldus de door de Commissie gekozen grondslag vervangen door zijn eigen grondslag. Deze omstandigheid rechtvaardigt op zich de vernietiging van het bestreden arrest.

65. In het kader van het vijfde middel, dat verband houdt met de toepassingsvoorwaarden van forfaitaire financiële correcties van 5 % respectievelijk 10 %, voert het Koninkrijk Denemarken aan dat niet is voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van dergelijke financiële correcties en dat het heeft bewezen dat er geen sprake is geweest van reëel risico van financieel nadeel voor het EOGFL. Daarenboven heeft het Gerecht in punt 158 van het bestreden arrest de stellingen van het Koninkrijk Denemarken en de feiten van de zaak onjuist weergegeven.

66. Volgens het Koninkrijk Denemarken heeft de benadering van het Gerecht, die erin bestaat de afwijzing van het standpunt van het Koninkrijk Denemarken volledig te laten berusten op de minimale litigieuze onregelmatigheden, en geen standpunt in te nemen omtrent de wezenlijke aspecten waarop de Commissie zich heeft gebaseerd om haar beschikking vast te stellen, tot gevolg dat het feit dat is voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van forfaitaire correcties van 5 % respectievelijk 10 %, niet als vaststaand kan worden beschouwd.

67. De Franse Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden betwisten het recht om in het onderhavige geval forfaitaire financiële correcties toe te passen, op grond dat niet is voldaan aan de algemene voorwaarden voor de toepassing ervan. Deze interveniërende lidstaten stellen bovendien dat de daadwerkelijke toepassing van forfaitaire financiële correcties onevenredig is.

68. Volgens de Commissie voldeed het Deense stelsel, gegeven het feit dat het geenszins het ononderbroken onderhoud waarborgde, niet aan het geheel van de in artikel 19 van verordening nr. 2316/1999 vastgestelde vereisten. Het was derhalve in het algemeen belang en met het oog op de bescherming van de middelen van de Gemeenschap noodzakelijk een forfaitaire financiële correctie toe te passen.

37 — Wat betreft het plantendek, de onderhoudsverplichting, de premiejacht, vochtige gronden, enz.

69. Om deze reden is een financiële correctie met een forfaitair tarief van 5 % respectievelijk 10 % toegepast voor de jaren 2003, 2004 en 2005, wegens zwakke punten bij de controle van de inachtneming van de op braakgelegde percelen betrekking hebbende vereisten.

70. In het onderhavige geval zijn er forfaitaire financiële correcties toegepast van respectievelijk 2 %, 5 % en 10 %, berekend over een zeer klein deel van de fondsen van het EOGFL die door de Deense autoriteiten in 2003, 2004 en 2005 aan Deense landbouwers zijn verstrekt. De Commissie blijft erbij dat deze toepassing van forfaitaire financiële correcties zowel gerechtvaardigd als evenredig is.

2. Beoordeling

71. Om te beginnen zij eraan herinnerd dat het Gerecht geen verplichting tot maaïen heeft vastgesteld, maar dat het zijn arrest heeft gebaseerd op de conclusie dat de Commissie haar bevindingen terecht heeft gebaseerd op ernstige en redelijke twijfel aan de toereikendheid van de verrichte controles, zonder dat de lidstaat bewijs heeft kunnen verschaffen tot staving van zijn argumenten waarmee genoemde twijfel kan worden weggenomen. Deze argumentatie berust op de vaststelling van onregelmatigheden, welke niet door de nationale inspecties zijn opgemerkt, met name de aanwezigheid van bundels hooi of bouwafval op sommige percelen, alsmede op de toepassing van een onaangepaste methode door de Deense autoriteiten.

72. Het Gerecht heeft deze argumentatie eveneens toegepast inzake de toepassing van forfaitaire financiële correcties en de vaststelling van het niveau daarvan. Aldus heeft het in punt 168 van het bestreden arrest geconcludeerd dat „[u]it het geheel van bovenstaande overwegingen blijkt dat de Commissie enerzijds rechtens genoegzaam heeft bewezen dat haar ernstige en redelijke twijfel omtrent de door het Koninkrijk Denemarken verrichte essentiële controles met betrekking tot de braakgelegde percelen gerechtvaardigd was en dat zij anderzijds redelijkerwijze heeft kunnen concluderen dat het risico van financieel nadeel voor het EOGFL aanzienlijk was, en derhalve, zonder het evenredigheidsbeginsel te schenden, een forfaitaire correctie ter hoogte van 5 % of van 10 % heeft kunnen opleggen”.

73. Zoals ik reeds heb vastgesteld, is het overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof aan de Commissie om schending van communautaire voorschriften te bewijzen, maar moet de lidstaat – wanneer die schending eenmaal vaststaat – in voorkomend geval bewijzen dat de Commissie een vergissing heeft begaan wat de eraan te verbinden financiële gevolgen betreft.³⁸ Zoals de Commissie terecht opmerkt, kan overeenkomstig document nr. VI/5330/97 van 23 december 1997³⁹, wanneer het niet mogelijk is de door de Gemeenschap geleden financiële nadelen nauwkeurig te begroten, een forfaitaire correctie worden overwogen.⁴⁰

74. Ik merk wat dat betreft op dat wanneer de Commissie in plaats van alle uitgaven af te wijzen waarop de inbreuk van invloed is geweest, probeert regels vast te stellen om een verschillende behandeling van onregelmatigheden mogelijk te maken, al naargelang de mate van tekortschieten van de controles en van het door het EOGFL gelopen risico, de lidstaat, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof, dient te bewijzen dat deze criteria willekeurig en onbillijk zijn.⁴¹

38 — Arresten Griekenland/Commissie (C-5/03, EU:C:2005:426, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en België/Commissie (C-418/06 P, EU:C:2008:247, punt 135).

39 — Document van de Commissie, met het opschrift „Richtsnoren voor de berekening van de financiële consequenties bij de voorbereiding van de beschikking inzake de goedkeuring van de rekeningen in het kader van het EOGFL, afdeling Garantie”, aangehaald in punt 151 van het bestreden arrest.

40 — Arresten Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-346/00, EU:C:2003:474, punt 53) en België/Commissie (EU:C:2008:247, punt 136).

41 — Arresten Nederland/Commissie (C-28/94, EU:C:1999:191, punt 56), Spanje/Commissie (C-130/99, EU:C:2002:192, punt 44), Italië/Commissie (C-242/96, EU:C:1998:452, punt 75) en België/Commissie (EU:C:2008:247, punt 138).

75. Vastgesteld moet worden dat het Koninkrijk Denemarken in het onderhavige geval niet heeft aangetoond dat het maximale financiële nadeel waaraan het EOGFL is blootgesteld, lager was dan het bedrag van de forfaitaire financiële correctie, maar herhaaldelijk heeft gesteld dat de toepassing van de forfaitaire correcties slechts was gebaseerd op minder belangrijke en op zichzelf staande onregelmatigheden. Deze argumentatie beoogt volgens mij in feite de methode van de steekproefsgewijze controles in het kader van de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen ter discussie te stellen. Niettemin moeten, bij gebrek aan bewijs van de juistheid van de door de lidstaat verrichte controles of van door hem overgelegde cijfers en in voorkomend geval van de onjuistheid van de bevindingen van de Commissie, of bij gebrek aan elke poging een dergelijk bewijs te verschaffen, de toegepaste financiële correcties worden beschouwd als een passend en evenredig middel om het door het EOGFL geleden financiële nadeel op grond van de tekortkomingen van het Deense controlesysteem, te compenseren.

76. Hoewel het evenredigheidsbeginsel als zodanig alleen ter terechtzitting is genoemd door het Koninkrijk Denemarken, moet dat beginsel natuurlijk in acht worden genomen bij de toepassing van financiële correcties, zodat deze zich beperken tot hetgeen werkelijk noodzakelijk is, de ernst van de vastgestelde inbreuk in aanmerking genomen.⁴²

77. Het is vaste rechtspraak dat wat het bedrag van de financiële correctie betreft, de Commissie zelfs alle uitgaven van financiering door het EOGFL mag uitsluiten wanneer zij vaststelt dat er geen toereikende controlemechanismen bestaan.⁴³ A fortiori kan niet worden gesteld dat de financiële correcties die de Commissie wegens ernstige gebreken van de controlemechanismen heeft opgelegd, onevenredig zouden zijn. De Commissie is immers gebonden door de richtsnoeren die zij heeft vastgesteld en zij heeft ze in het onderhavige geval juist gevolgd, zoals het Gerecht in het bestreden arrest heeft opgemerkt.⁴⁴

78. Het geringe belang van de steekproeven – namelijk de percelen waarvoor onregelmatigheden zijn vastgesteld en op basis waarvan conclusies zijn getrokken omtrent de kwaliteit van de controlesystemen en de omvang van de onregelmatigheden – kan in het onderhavige geval het belang van de inbreuk niet beïnvloeden. De methode van steekproefsgewijze controle volgt het beginsel „pars pro toto”, hetgeen inhoudt dat een conclusie met betrekking tot het geheel wordt getrokken op basis van de kwaliteiten van representatief geachte onderdelen. Desalniettemin moet de schatting van de kwantitatieve omvang van de onregelmatigheden betreffende dat geheel natuurlijk worden gebaseerd op een extrapolatie die van dergelijke steekproeven is afgeleid en niet op een optelling daarvan.

79. Ik stel het Hof derhalve voor om het vierde en het vijfde middel af te wijzen.

V – Conclusie

80. Ik geef het Hof dan ook in overweging:

- de hogere voorziening af te wijzen en het Koninkrijk Denemarken in de kosten te verwijzen; en
- de tussengekomen lidstaten in hun eigen kosten te verwijzen.

42 — Zie in dat opzicht punt 148 van het bestreden arrest, waarin het Gerecht eraan herinnert dat „het evenredigheidsbeginsel volgens vaste rechtspraak verlangt dat handelingen van de gemeenschapsinstellingen niet verder gaan dan wat passend en noodzakelijk is ter bereiking van het beoogde doel”. Arresten Denkvit Nederland (15/83, EU:C:1984:183, punt 25) en Air Inter/Commissie (T-260/94, EU:T:1997:89, punt 144).

43 — Arrest Spanje/Commissie (C-349/97, EU:C:2003:251, punt 273).

44 — Punten 152-158 van het bestreden arrest.