Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. JÄÄSKINEN
fremsat den 30. april 2014[1]

Sag C-417/12 P

Kongeriget Danmark
mod

Kommissionen

»Appel — afvisning — EUGFL — Garantisektionen — udelukkelse af visse udgifter afholdt af Kongeriget Danmark i forbindelse med udtagning af arealer fra EF-finansiering — telemålingskontrol — artikel 15, 22 og 23 i forordning (EF) nr. 2419/2001 — artikel 19 i forordning (EF) nr. 2316/1999 — plantedække på udtagne parceller — bevisbyrde og bevisstandard — betingelserne for at anvende en fast korrektion«

I – **Indledning**

1. Medlemsstaterne er efter fast retspraksis forpligtet til at indføre et system med administrativ kontrol og kontrol på stedet, der gør det muligt at sikre en korrekt overholdelse af de materielle og formelle betingelser for tildeling af midler fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL). Hvis Kommissionen opdager svagheder, og der konstateres tab for EUGFL, kan Kommissionen udelukke ikke-støtteberettigede udgifter fra finansiering. Tilsvarende gør sig gældende, hvis der er en begrundet og rimelig tvivl i denne henseende, uden at den berørte medlemsstat har været i stand til at fremlægge bevismidler til støtte for dens argumenter imod nævnte tvivl. Dette princip gælder både for fastlæggelsen af bevisbyrden og for anvendelsen af faste korrektioner i det tilfælde, at der foreligger uregelmæssigheder, der påvirker de midler, som er tildelt af EUGFL.

2. Kongeriget Danmark har ved appellen nedlagt påstand om ophævelse af den dom, der blev afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 3. juli 2012[2] (herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten frifandt Kommissionen for en principal påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 2009/253/EF af 19. marts 2009 (herefter »den omtvistede beslutning«)[3], for så vidt som den udelukker visse udgifter afholdt af Kongeriget Danmark i forbindelse med udtagning af arealer fra EF-finansiering.

3. Europa-Kommissionen foreslog i den omtvistede beslutning – for så vidt angår Kongeriget Danmark – anvendelse af faste finansielle korrektioner for regnskabsårene 2003, 2004 og 2005 vedrørende henholdsvis ansøgningsårene 2002, 2003 og 2004. Korrektionerne blev efter omstændighederne fastsat til 2%, 5% eller 10% på grund af konstaterede mangler ved telemålingskontrollen og kontrollen med overholdelse af lovkravene til udtagne arealer (herefter »kontrollen med udtagne arealer«).

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Dom Danmark mod Kommissionen, T-212/09, EU:T:2012:335.

3 — Beslutning 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).

II – **Tvistens baggrund, retsforhandlingerne for Retten og den appellerede dom**

4. Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 2. juni 2009 anlagde Kongeriget Danmark søgsmål med principal påstand om delvis annullation af den omtvistede beslutning. Søgsmålet, der blev registreret på Rettens Justitskontor under nr. T-212/09, var baseret på fire anbringender vedrørende for det første retlige fejl begået og urigtige skøn foretaget i forhold til reglerne om telemålingskontrollen, for det andet retlige fejl begået og urigtige skøn foretaget i forhold til reglerne om kontrol med udtagne arealer, for det tredje en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter og for det fjerde retlige fejl begået og urigtige skøn foretaget i forhold til reglerne om de finansielle korrektioner.

5. Retten frifandt ved den anfægtede dom Kommissionen i det hele og tilpligtede hver part at bære sine egne omkostninger.

6. For en detaljeret beskrivelse af de faktiske omstændigheder og tvistens behandling i første instans henvises til fremstillingen i den appellerede dom.

III – **Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen**

7. Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 13. september 2012 har Kongeriget Danmark iværksat appel til prøvelse af den appellerede dom. Kongeriget Danmark har nedlagt påstand om hel eller delvis ophævelse af Rettens dom, om, at det gives medhold i de påstande, der blev nedlagt for Retten, og subsidiært om, at sagen hjemvises til fornyet behandling og afgørelse ved Retten.

8. Kongeriget Danmark har fremført fem anbringender til støtte for appellen. Det første anbringende omhandler en retlig fejl vedrørende fortolkningen af artikel 15 i forordning nr. 2419/2001, sammenholdt med samme forordnings artikel 23, vedrørende utilstrækkelig telemålingskontrol[4]. Det andet omhandler to retlige fejl, hvoraf den ene vedrører en forkert fortolkning af artikel 19, stk. 4, i forordning nr. 2316/1999, og den anden vedrører en uhjemlet og udefineret forpligtelse til slåning af et eventuelt plantedække[5]. Det tredje anbringende er baseret på en urigtig udlægning af bevisbyrden. Det fjerde anbringende vedrører en urigtig anvendelse af betingelserne for en fast korrektion, idet betingelserne for at anvende en fast korrektion på 5% henholdsvis 10% ifølge det femte anbringende ikke var opfyldt.

9. Kommissionen har nedlagt påstand om afvisning af appellen, subsidiært om stadfæstelse af den appellerede dom og om, at Kongeriget Danmark tilpligtes at betale sagens omkostninger.

4 — Ifølge artikel 15 i Kommissionens forordning (EF) nr. 2419/2001 af 11.12.2001 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), foretages administrativ kontrol og kontrol på stedet med hensyn til EF-støtte på en sådan måde, at der sikres en effektiv efterprøvning af, om betingelserne for at opnå støtte er opfyldt. Nævnte forordnings artikel 23, stk. 1, bestemmer bl.a., at hvis en medlemsstat anvender telemåling for hele stikprøvekontrollen eller en del heraf, udvælges de områder, der skal kontrolleres ved telemåling, så vidt muligt på grundlag af hensigtsmæssige risikokriterier, som fastlægges af medlemsstaten. Ifølge artikel 23, stk. 2, skal medlemsstaten analysere satellitbilleder eller luftfotos af alle de marker, der skal kontrolleres, med henblik på at bestemme plantedækket og måle arealet samt foretage kontrol på stedet af alle de ansøgninger, for hvilke billedanalysen ikke giver mulighed for på en for myndighederne tilfredsstillende måde at kontrollere, at de givne oplysninger er nøjagtige. Artikel 23, stk. 3, bestemmer, at hvis en medlemsstat anvender telemåling, foretages den i artikel 18, stk. 2, omhandlede yderligere kontrol ved traditionel kontrol på stedet, hvis der ikke længere er mulighed for at foretage den yderligere kontrol ved telemåling det pågældende år.

5 — Artikel 19, stk. 3 og 4, i Kommissionens forordning (EF) nr. 2316/1999 af 22.10.1999 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning nr. 1251/1999 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder (EFT L 280, s. 43) bestemmer, at »[d]e udtagne arealer må ikke anvendes til nogen anden form for landbrugsproduktion end den i artikel 6, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1251/1999 fastsatte eller gøres til genstand for indtægtsgivende udnyttelse, der er uforenelig med dyrkning af markafgrøder«, og at »[m]edlemsstaterne 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 [i hvert år] eller indtil den førstkommende 15. januar give anledning til en vegetabilsk produktion, der er bestemt til afsætning«.

10. Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland og Kongeriget Sverige har fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kongeriget Danmarks påstande. Disse medlemsstater har indgivet interventionsindlæg.

11. Repræsentanter for Kongeriget Danmark og Kommissionen samt Kongeriget Sverige har fremsat bemærkninger under retsmødet den 12. december 2013.

IV – **Retlig analyse**

A – *Formaliteten med hensyn til appellen*

12. Kommissionen har nedlagt principal påstand om »afvisning« af appellen, hvilket jeg fortolker som en opfordring til Domstolen om i virkeligheden at undlade at antage appellen til realitetsbehandling. Kommissionen har således gjort gældende, at den foreliggende appel blot gentager eller nøjagtigt gengiver de anbringender og argumenter, der blev fremført for Retten, herunder de anbringender og argumenter, der var støttet på faktiske omstændigheder, som Retten udtrykkeligt har afvist at lægge til grund. Kommissionen har tilføjet, at en sådan appel snarere har til formål at opnå, at de i stævningen for Retten fremsatte påstande pådømmes endnu en gang, hvilket falder uden for Domstolens kompetence [6]. Ifølge Kommissionen angår Kongeriget Danmarks appel udelukkende – eller i hvert fald i meget vid udstrækning – Rettens vurdering af sagens faktiske omstændigheder.

13. Jeg mener, at appellen ubestrideligt indeholder visse af de elementer, som Kommissionen har anfægtet. Imidlertid er Kongeriget Danmarks klagepunkter klart baseret på angivelige retlige fejl fra Rettens side. Appellen tilsigter nemlig i det væsentlige at anfægte Rettens holdning til en række retsspørgsmål, der er forelagt for den i første instans, herunder Rettens juridiske kvalifikation af faktiske forhold. I henhold til Domstolens praksis kan appellen således ikke afvises i det hele, for så vidt som den indeholder præcise angivelser vedrørende de punkter i den appellerede dom, som kritiseres, og de anbringender og argumenter, som disse støttes på [7].

B – *Om det første anbringende om en urigtig fortolkning af forordning nr. 2419/2001 og en delvis undladelse af at tage stilling*

1. Parternes argumenter

14. Kongeriget Danmark har, med støtte i denne henseende af Den Franske Republik, vedrørende fortolkningen af artikel 15 og 23 i forordning nr. 2419/2001 gjort gældende, at det er en fortolkningsfejl, at Retten i den appellerede doms præmis 51 og 52 når frem til, at Kommissionen ved bedømmelsen af effektiviteten af medlemsstaternes telemålingskontrol kan anvende ethvert hensigtsmæssigt middel, herunder GPS-målinger i marken, som sammenligningsgrundlag. Kongeriget Danmark har anført, at en difference mellem opmålinger foretaget ved telemåling og opmålinger foretaget ved GPS-målinger ikke kan anvendes ved vurderingen af, om telemålingen har været tilstrækkelig effektiv efter artikel 15 i forordning nr. 2419/2001.

15. Kongeriget Danmark har endvidere anført, at Retten i den appellerede dom har undladt at tage stilling til flere af Kongeriget Danmarks øvrige anbringender om, at Kommissionens konklusioner om den danske telemålingskontrols effektivitet bygger på en række væsentlige fejl. Kongeriget Danmark er under disse omstændigheder af den opfattelse, at Rettens henvisning i den appellerede doms præmis 50

6 — Dom Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen, C-131/03 P, EU:C:2006:541, præmis 49 og 50.

7 — Dom Polen mod Kommissionen, C-335/09 P, EU:C:2012:385, præmis 28.

til, at Kommissionen tidligere havde påtalt kvaliteten af telemålingen, ikke var en korrekt gengivelse af de faktiske oplysninger i sagen. Hertil kommer, at Retten har undladt at tage de afhjælpende foranstaltninger vedrørende anvendelsen af de såkaldte »HR«-billeder (billeder med en høj opløsning), som Kongeriget Danmark har iværksat, i betragtning [8].

16. Kommissionen har anført, at Retten med rette har konkluderet i den appellerede doms præmis 48 og 49, at den danske kontrol fremstod som utilstrækkelig, og, i den appellerede doms præmis 51 og 52, at det anbringende, der gentages af Kongeriget Danmark i appellen, må forkastes som uberettiget.

2. Bedømmelse

17. Den omstændighed, at Retten med rette har vurderet, at det spørgsmål, der er opstået i denne sag, ikke var, hvorvidt anvendelsen af billeder med en høj opløsning var tilladt, men hvorledes disse billeder burde have været anvendt, er efter min opfattelse af afgørende betydning [9]. Det følger således af de relevante bestemmelser i EU-retten, dvs. artikel 15 i forordning nr. 2419/2001 og artikel 22, stk. 1 [10], i forordning nr. 2419/2001, at det påhviler medlemsstaterne at træffe de foranstaltninger, som efter deres vurdering kan sikre en effektiv kontrol og følgelig foranstaltninger med henblik på telemåling, der sikrer nøjagtighed [11].

18. Kongeriget Danmark har således med urette anført, at Retten har foretaget en urigtig fortolkning af artikel 15 og 23 i forordning nr. 2419/2001 for så vidt angår anvendelse af GPS-opmåling med henblik på at fastlægge, om telemåling er tilstrækkelig effektiv som omhandlet i forordning nr. 2419/2001.

19. Det er min opfattelse, at Retten korrekt har anerkendt ikke blot medlemsstaternes ansvar hvad angår kvaliteten af kontrollen, men også Kommissionens ret til om nødvendigt at gennemføre supplerende kontrol med henblik på at kunne bedømme pålideligheden af den kontrol, som medlemsstaterne har foretaget. Det kan ikke foreholdes Retten, at den har fremhævet en specifik målingsmetode, eller at den har draget uhensigtsmæssige konklusioner i tilfælde af anvendelse af andre metoder. Hverken ordlyden af eller formålet med artikel 15, 22 og 23 i forordning nr. 2419/2001 kræver, at Kommissionen foretrækker en bestemt metode, når den efterprøver pålideligheden af de nationale kontrolresultater.

20. Retten kunne følgelig konkludere, at de uregelmæssigheder, som Kommissionen påviste under undersøgelsen, får den kontrol på stedet, som Kongeriget Danmark foretog med henblik på at efterprøve opmålinger af parceller, som oprindeligt var gennemført ved hjælp af billeder med en høj opløsning, til at fremstå som utilstrækkelig [12].

21. Ifølge Retten var det således med urette, at Kongeriget Danmark kritiserede Kommissionen for under den undersøgelse, der blev gennemført i 2002, 2003 og 2004, at have anvendt en anden metode end den af den pågældende medlemsstat anvendte metode, dvs. måling ved GPS [13]. Mens de gældende bestemmelser ikke pålægger anvendelse af nogen bestemt opmålingsmetode, følger det nemlig af artikel 22, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 2419/2001, at selv om medlemsstaterne frit kan

8 — Det bemærkes, at parterne ikke har defineret dette begreb.

9 — Den appellerede doms præmis 44.

10 — Artikel 22, stk. 1, bestemmer: »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.«

11 — Den appellerede doms præmis 41.

12 — Den appellerede doms præmis 49.

13 — Den appellerede doms præmis 51.

vælge, med hvilke midler de vil fastslå markernes areal, skal disse midler opfylde et krav om nøjagtighed. Følgelig må Kommissionen til brug for sin vurdering af, om medlemsstaterne har opfyldt dette krav, kunne anvende ethvert hensigtsmæssigt middel, hvormed den så nøjagtigt som muligt kan fastslå arealet af de parceller, den har kontrolleret [14]. Jeg kan fuldt ud tilslutte mig Rettens analyse.

22. Desuden er den af Kongeriget Danmark foreslåede fortolkning efter min opfattelse ikke forenelig med de to kontrolniveauer, som regnskabsafslutningen for EUGFL er baseret på. For det første behandler betalingsorganerne på nationalt plan således ansøgningerne om finansiering og sikrer sig på stedet, at betingelserne for udbetaling af støtte reelt er opfyldt. For det andet foretager Kommissionen på EU-plan på grundlag af betalingsorganernes nationale rapporter selv stikprøvekontrol på stedet med henblik på at sikre pålideligheden af de nationale kontrolsystemer. Et fuldstændigt sammenfald af disse to niveauer hvad angår de anvendte metoder ville have en skadelig indvirkning på dette system.

23. Hvad angår Rettens angivelige undladelse af at tage stilling til visse andre anbringender, hvormed Kongeriget Danmark havde anfægtet den omtvistede beslutning, dvs. anbringenderne om den danske telemålingskontrols effektivitet, er det af Kongeriget Danmark anførte i vidt omfang baseret på henvisninger til sagsakter, der er indleveret til Retten, uden at der gives en forklaring af indholdet af disse akter eller en præcisering af, hvorfor Retten burde have taget dem i betragtning.

24. I denne henseende er det tilstrækkeligt at bemærke, at det fremgår af fast retspraksis, at Domstolen ikke pålægger Retten at fremkomme med en udtømmende fremstilling og ét for ét at behandle alle de argumenter, der er fremført af parterne i tvisten. Begrundelsen kan således fremgå indirekte, forudsat at de berørte får kendskab til begrundelsen for, at de pågældende foranstaltninger er truffet, og at den kompetente ret råder over de til udøvelse af sin prøvelsesret nødvendige oplysninger [15].

25. Hvad angår det anførte om, at Retten angiveligt har undladt at tage de afhjælpende foranstaltninger vedrørende anvendelsen af billeder med en høj opløsning, som Kongeriget Danmark har iværksat, i betragtning, skal bemærkes, at Domstolen har fremhævet, at vurderingen af faktiske omstændigheder ikke udgør et retsspørgsmål, der som sådan er undergivet Domstolens prøvelsesret, medmindre de beviser, der er fremlagt for Retten, er gengivet forkert [16]. En urigtig gengivelse skal fremgå på åbenbar måde af sagsakterne, uden at det skal være fornødent at foretage en fornyet vurdering af de faktiske omstændigheder og beviserne [17].

26. Rettens vurderinger af spørgsmålet om effektiviteten af de danske kontrolforanstaltninger ved telemåling indebærer efter min opfattelse ikke en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder eller beviserne.

27. Hvad angår det klagepunkt, hvorefter den appellerede doms præmis 50 ikke indeholder en korrekt gengivelse af de faktiske oplysninger i sagen, bemærkes, at det klart falder uden for Domstolens kompetence at foretage en sådan fornyet undersøgelse af de faktiske omstændigheder i forbindelse med en appel [18].

28. Det første anbringende skal følgelig delvis afvises og delvis forkastes som ugrundet.

14 — Den appellerede doms præmis 52.

15 — Domme Komninou m.fl. mod Kommissionen, C-167/06 P, EU:C:2007:633, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis, og FIAMM m.fl. mod Rådet og Kommissionen, C-120/06 P og C-121/06 P, EU:C:2008:476, præmis 96 og den deri nævnte retspraksis.

16 — Dom Italien mod Kommissionen, C-587/12 P, EU:C:2013:721, præmis 31.

17 — Domme Trubowest Handel og Makarov mod Rådet og Kommissionen, C-419/08 P, EU:C:2010:147, præmis 32, og Grækenland mod Kommissionen, C-547/12 P, EU:C:2013:713, præmis 12. Jf. ligeledes mit forslag til afgørelse i sag Frankrig mod Kommissionen, C-559/12 P, EU:C:2013:766, præmis 78.

18 — Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 50, at Kommissionen i februar 2002 meddelte Kongeriget Danmark, at den nærede tvivl med hensyn til kvaliteten af den kontrol, som var blevet foretaget ved telemåling siden ansøgningsåret 2000.

C – Om det andet anbringende vedrørende en forkert fortolkning af artikel 19, stk. 4, i forordning nr. 2316/1999

1. Parternes argumenter

29. Kongeriget Danmark har, støttet af Den Franske Republik og Republikken Finland, bestridt Rettens fortolkning, hvorefter begrebet »opretholdelse af agronomiske forhold« er omfattet af artikel 19, stk. 4, i forordning nr. 2316/1999. Kongeriget Danmark har anfægtet, at Retten har konkluderet, at nævnte stk. 4 indebærer, at et eventuelt plantedække skal plejes på en sådan måde, at det sikrer opretholdelse af de agronomiske forhold. Retten har ifølge denne medlemsstat ikke nærmere angivet, hvad der måtte ligge i begrebet »opretholdelse af agronomiske forhold«, herunder om det omfatter et krav om slåning af plantedækket. Kongeriget Danmark har således bestridt den fortolkning af artikel 19, stk. 4, i forordning nr. 2316/1999, som Retten har lagt til grund, i det omfang Retten tilsyneladende heri implicit har anerkendt et krav om slåning af plantedækket.

30. Dernæst har Retten ifølge Kongeriget Danmark ikke foretaget en bedømmelse af rigtigheden af den omtvistede beslutning for så vidt angår plejekravet, hverken med hensyn til den fortolkning af reglerne, som Kommissionen har lagt til grund, eller med hensyn til den ikke nærmere definerede standard, som Retten tilsyneladende har indfortolket i artikel 19, stk. 4, i forordning nr. 2316/1999.

31. Retten har heller ikke taget stilling til den fremlagte omfattende, og ifølge Kongeriget Danmark ganske afgørende, dokumentation for, at de udtagne arealer fortsat udgjorde dyrkbar landbrugsjord, der umiddelbart kunne inddrages i produktionen, eller til spørgsmålet om præmiejagt og angiveligt våde arealer.

32. Kongeriget Danmark har følgelig anført, at Kommissionens fortolkningsfejl var af så væsentlig betydning, at den omtvistede beslutning burde være blevet annulleret. Beslutningen kunne ikke opretholdes med henvisning til to bagatelagtige uregelmæssigheder, nemlig at der forefandtes halmballer og byggeaffald på de udtagne parceller.

33. Kommissionen er derimod af den opfattelse, at Retten har fastslået, at medlemsstaterne er forpligtede til at sikre, at et areal med plantedække bliver plejet på en måde, der er i overensstemmelse med de krav til udtagne arealer, der følger af den fælles landsbrugspolitik, og dernæst har påpeget, at dette også indebar en pligt for den ansvarlige medlemsstat til at kontrollere, at plejekravet overholdes[19]. Medlemsstaterne er jo således netop ansvarlige for, at de fælles midler fra EUGFL kun udbetales i overensstemmelse med de vedtagne retningslinjer og de forpligtelser, der følger af traktaten.

34. Det er Kommissionens opfattelse, at sagens faktiske omstændigheder viser, at Kongeriget Danmark ikke opfyldte sin forpligtelse til at sikre en tilstrækkelig kontrol. Retten har i sin dom endvidere bekræftet, at de af Kommissionen konstaterede uregelmæssigheder afspejlede alvorlige svagheder ved den af Kongeriget Danmark foretagne kontrol, og at dette i sig selv kunne begrunde beslutningen om udelukkelse fra EF-finansiering.

2. Bedømmelse

35. Hvad angår fortolkningen af artikel 19, stk. 4, i forordning nr. 2316/1999, forekommer det mig, at Kongeriget Danmark har læst den appellerede dom forkert. Retten har nemlig hverken eksplicit eller implicit fastslået, at der foreligger et krav om slåning af plantedækket, som skulle følge af nævnte artikel 19, stk. 4.

19 — Den appellerede doms præmis 91-93.

36. I virkeligheden har Retten i denne del af den appellerede dom fastslået, at bestemmelserne i artikel 19, stk. 4, i forordning nr. 2316/1999 skal fortolkes på følgende måde. Dels skal medlemsstaterne træffe egnede foranstaltninger til at sikre de to formål, der forfølges med jordudtagning, nemlig pleje af de udtagne arealer og beskyttelse af miljøet. Dels udgør opretholdelse af et plantedække på udtagne parceller én blandt flere egnede foranstaltninger i nævnte artikels forstand [20]. Kommissionen havde ifølge Retten med urette anlagt den fortolkning af de nævnte bestemmelser, at opretholdelse af et plantedække på udtagne arealer udgjorde en undtagelse i forhold til de egnede foranstaltninger, der skal det gøre muligt at opfylde det formål vedrørende pleje af parcellerne, der forfølges med artikel 19, stk. 4, i forordning nr. 2316/1999 [21].

37. Retten konkluderede imidlertid, at »[d]et følger af samtlige de betragtninger, der er fremsat i forbindelse med behandlingen af det første klagepunkt, at Kommissionen med urette anså et plantedække på udtagne arealer for at have karakter af 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. Derimod anså Kommissionen med rette et på udtagne arealer opretholdt plantedække for at være omfattet af plejekravet i artikel 19, stk. 4, i forordning nr. 2316/1999« [22].

38. Det følger heraf, at selv om Kongeriget Danmark har gjort gældende, at den fejl – som Kommissionen har begået, og som Retten har fastslået – er af »væsentlig betydning«, mener jeg hverken, at der eksplicit eller implicit fremgår et angiveligt krav om slåning af plantedækket af den appellerede dom.

39. Retten undersøgte dernæst, hvilke konsekvenser denne retlige fejl, som Kommissionen havde begået, kunne have for lovligheden af den omtvistede beslutning [23]. Retten bemærkede i denne forbindelse med rette, at Kommissionen, således som det fremgår af begrundelsen i rapporten vedrørende manglerne ved den af Kongeriget Danmark foretagne kontrol med udtagne arealer, i denne rapport påviste flere forskellige typer uregelmæssigheder vedrørende de udtagne parceller, som efter dens opfattelse kunne begrunde dens beslutning om at udelukke udgifterne fra finansiering gennem EUGFL. Ifølge Retten var visse af disse uregelmæssigheder imidlertid irrelevante for spørgsmålet om, hvorvidt et plantedække var opretholdt på de omhandlede parceller [24].

40. Følgelig kunne den retlige fejl, som Kommissionen har begået vedrørende artikel 19, stk. 4, i forordning nr. 2316/1999, ikke have retlige virkninger med hensyn til vurderingen af velbegrundetheden af de af Kommissionen påviste uregelmæssigheder [25].

41. Det bemærkes i denne henseende, at det fremgår af fast retspraksis, at en forkert begrundelse ikke kan medføre annullation af den akt, der er behæftet med den, hvis begrundelsen har en overflødig karakter, og hvis der foreligger andre begrundelser, som udgør et tilstrækkeligt grundlag [26]. En yderligere afklaring af begrebet »opretholdelse af agronomiske forhold« forekommer mig dermed ikke at have været nødvendig for, at Retten kunne vurdere de anførte uregelmæssigheder.

20 — Den appellerede doms præmis 85.

21 — Den appellerede doms præmis 86.

22 — Den appellerede doms præmis 94.

23 — Den appellerede doms præmis 103.

24 — Den appellerede doms præmis 104.

25 — Den appellerede doms præmis 104.

26 — Dom Grækenland mod Kommissionen, C-321/09 P, EU:C:2011:218, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis.

42. Kongeriget Danmark har ikke godtgjort, at en mere detaljeret stillingtagen fra Rettens side i denne henseende var juridisk nødvendig for at sætte sidstnævnte i stand til at træffe afgørelse vedrørende den resterende del af denne medlemsstats andet anbringende, for så vidt som denne del vedrørte anvendelsen af reglerne om kontrol med udtagne arealer. I realiteten har Retten efter min opfattelse med rette kvalificeret de øvrige aspekter, påberåbt af Kongeriget Danmark, som skønsspørgsmål [27].

43. Kongeriget Danmarks andet anbringende må af disse grunde forkastes som ubegrundet.

D – *Om det tredje anbringende vedrørende en omvending af bevisbyrden*

1. Parternes argumenter

44. Kongeriget Danmark og de fire intervenerende medlemsstater har ikke bestridt rigtigheden af Rettens overordnede beskrivelse af de krav til Kommissionens bevisbyrde, der er udviklet i retspraksis i relation til regnskabsafslutning for EUGFL, og som af praktiske årsager indebærer en betydelig lempelse af kravene til Kommissionens bevisbyrde. Retten fastslog mere præcist, at Kommissionen baserede sig på en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til, om den foretagne kontrol var tilstrækkelig [28], og at det påhvilede medlemsstaten at fremlægge bevismidler til støtte for dens argumenter imod nævnte tvivl [29].

45. Ifølge Kongeriget Danmark kan det imidlertid ikke udledes af denne retspraksis, at Kommissionen skulle kunne løfte sin bevisbyrde ved udelukkende at støtte sig på faktiske forhold konstateret ved stikprøvekontrol foretaget længe efter udtagningsperiodens udløb. Det må i sådanne tilfælde i det mindste kræves, at de pågældende forhold er af en sådan karakter, at der er konkrete indicier for, at de også har gjort sig gældende i udtagningsperioden.

46. Kongeriget Danmark har dernæst anført, at Retten i præmis 123 fejlagtigt anførte, at Kongeriget Danmark ikke havde fremlagt bevismidler til støtte for argumentet om, at Kommissionen ikke havde løftet sin bevisbyrde. Desuden påhviler det ikke Kongeriget Danmark at fremlægge beviser for, at Kommissionen ikke har løftet sin bevisbyrde, men derimod at tilbagevise eventuelle forhold påpeget af Kommissionen.

47. Ifølge Kongeriget Danmark, der i denne henseende støttes af Kongeriget Nederlandene, bygger Rettens dom på en forkert anvendelse af bevisbyrden og beviskravet, der påhviler Kommissionen. Endvidere går det bevis, som Retten pålægger medlemsstaterne, videre, end hvad der følger af fast retspraksis på området, og det vil reelt være umuligt at løfte den. Desuden har Retten på flere punkter gengivet Kongeriget Danmarks anbringender og de faktiske forhold åbenbart forkert. Dommen bør derfor også af denne grund ophæves.

48. Kommissionen har hertil anført, at det ikke påhviler den udtømmende at påvise, at de kontroller, der er udført af de nationale myndigheder, er utilstrækkelige, men derimod at fremkomme med dokumentation for enhver alvorlig og rimelig tvivl om disse kontroller eller tal, Kommissionen måtte nære.

27 — Den appellerede doms præmis 107.

28 — Den appellerede doms præmis 57, 105 og 106.

29 — Den appellerede doms præmis 123.

49. Denne lempelse af bevisbyrden for Kommissionen skyldes, at det er den berørte medlemsstat, der har bedst adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af EUGFL-regnskaberne, og at staten følgelig skal føre det mere detaljerede og fuldstændige bevis for, at dens kontrol eller tal er rigtige, og efter omstændighederne for, at Kommissionens påstande er urigtige [30]. Såfremt medlemsstaten ikke fører bevis for, at Kommissionens konstateringer er urigtige, udgør disse konstateringer forhold, der kan give anledning til alvorlig tvivl med hensyn til indførelsen af et passende og effektivt system af foranstaltninger til overvågning og kontrol [31].

50. Det er Kommissionens opfattelse, at denne bemærkning om de muligheder for at føre kontrol, som medlemsstaterne har til rådighed, ikke indebærer, at det rent faktisk kræves, at hver medlemsstat skal foretage en sådan udtømmende og grundig kontrol af samtlige de parceller, der ydes støtte til. Det påhviler medlemsstaten at føre bevis for, at en mangel ved kontrollen, der konkret er påvist af Kommissionen, ikke er udtryk for en generel mangel, men derimod udgør et enkeltstående og helt isoleret tilfælde.

51. Hvad endelig angår tidspunktet for kontrollen har Kommissionen mindet om, at hovedparten af de omstændigheder, der gjorde, at udtagne arealer, som var godkendt som støtteberettigede af de danske myndigheder, ikke kunne anses for støtteberettigede, efter deres karakter var omstændigheder, der nødvendigvis måtte have udviklet sig over længere tid. De pågældende faktiske omstændigheder kunne således umuligt være opstået lige efter udtagningsperiodens udløb. Endvidere var tidspunktet for revisionsbesøgene i de fleste tilfælde uden betydning.

52. Kommissionen har samtidig påpeget, at det påhviler medlemsstaterne at sikre, at kontrollen af udtagne arealer gennemføres, inden udtagningsperioden ophører, og at en undladelse heraf ikke kan medføre, at der pålægges Kommissionen en strengere bevisbyrde.

2. Bedømmelse

53. Jeg vil henvise til, at den af Retten anvendte regel om fordeling af bevisbyrden hverken er blevet bestridt af medlemsstaterne eller af Kommissionen. Det er anvendelsen heraf, der anfægtes i det foreliggende tilfælde.

54. For så vidt som Kongeriget Danmark har anført, at det har løftet den bevisbyrde, der påhviler denne medlemsstat, idet den har fremført tilstrækkelige faktuelle bevismidler til støtte for sine argumenter imod de fremførte indsigelser, må det fastslås, at medlemsstatens argumentation har til formål at foranledige Domstolen til at foretage en fornyet bedømmelse af de faktiske omstændigheder.

55. Hvad derimod angår det beviskrav, der kræves af den berørte medlemsstat [32], hvilket skal forstås som kravet til det bevis, Retten kræver, når den gennemgår de beviselementer, der er forelagt for den, opstår det retlige spørgsmål, om Retten har fastsat et beviskrav, der er umulig at opfylde for medlemsstaterne.

56. Jeg bemærker, at Retten har fastslået, at »Kommissionen af praktiske grunde naturligvis ikke [kan] foretage en udtømmende og grundig kontrol af *samtlige berørte parceller* i hver medlemsstat. […] [M]edlemsstaterne [har] derimod de bedste forudsætninger for at foretage en sådan kontrol«, og at »Kongeriget Danmark blot har fremlagt bevismidler vedrørende Kommissionens punktvise konstateringer under den undersøgelse, […] som den foretog på grundlag af stikprøvekontrol med

30 — Domme Tyskland mod Kommissionen, C-344/01, EU:C:2004:121, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis, og Grækenland mod Kommissionen, C-300/02, EU:C:2005:103, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis.

31 — Dom Grækenland mod Kommissionen, EU:C:2005:103, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis.

32 — Generaladvokat Kokott har i punkt 74 og i fodnote 64 i sit forslag til afgørelse i sag Akzo Nobel m.fl. mod Kommissionen, C-97/08 P, EU:C:2009:262, forklaret nødvendigheden af at sondre mellem bevisbyrden og beviskrav. Jf. ligeledes mit forslag til afgørelse i sag Frankrig mod Kommissionen, EU:C:2013:766, punkt 34.

udvalgte parceller. Det har ikke på noget tidspunkt fremlagt bevismidler vedrørende *samtlige udtagne parceller*. Som følge heraf er de nævnte beviser ikke tilstrækkeligt detaljerede og fuldstændige til at kunne godtgøre rigtigheden af dets kontroller eller tal, og følgelig er den bevisbyrde, der påhviler medlemsstaterne i forhold til regnskabsafslutningen for EUGFL, ikke løftet« [33].

57. Til trods for et lidt diskutabelt ordvalg i de to citerede præmisser mener jeg ikke, at Retten forventede, at medlemsstaten skal fremlægge beviser vedrørende alle udtagne parceller for at opfylde det forudsatte beviskrav i en situation, hvor der består en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til, om den foretagne kontrol er tilstrækkelig. Jeg mener ligesom Kommissionen, at en læsning af disse præmisser, sammenholdt med den appellerede doms præmis 57 og 58, begrunder en fortolkning, hvorefter Retten ønskede at fremhæve, at i de tilfælde, hvor stikprøvekontrol viser tegn på uregelmæssigheder, påhviler det medlemsstaten at godtgøre, at der er tale om isolerede tilfælde, som ikke giver anledning til at konkludere, at det nationale kontrolsystem samlet set er utilstrækkeligt eller mindre pålideligt. Denne fortolkning understøttes af den appellerede doms præmis 167, hvori Retten konkluderede, at »Kongeriget Danmark ikke [har] ført det mere detaljerede og fuldstændige bevis for rigtigheden af dets kontroller eller tal samt i givet fald for, at Kommissionens beregninger er urigtige«.

58. For så vidt angår tidspunktet for kontrol bemærkes, at Retten fastslog, at hvis Kongeriget Danmark havde truffet afhjælpende foranstaltninger, som det havde pligt til at gøre, før udtagningsperiodens ophør, og dette navnlig ved at øge kontrollen på stedet, ville det med større sikkerhed kunne have fastslået, om der var eller ikke var halmballer og byggeaffald på visse parceller [34], og – efter min opfattelse – navnlig i udtagningsperioden.

59. Kommissionens revisionsbesøg efter udtagningsperioden dannede således grundlag for en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til, om den af Kongeriget Danmark foretagne kontrol var tilstrækkelig. I denne forbindelse gælder, at så snart der består en sådan tvivl, påhviler det den berørte medlemsstat at fremlægge bevismidler til støtte for dets argumenter imod nævnte tvivl. I det foreliggende tilfælde konkluderede Retten imidlertid med rette, at Kongeriget Danmark ikke havde fremlagt noget bevismiddel til støtte for dets argumenter imod nævnte tvivl [35].

60. Det skal tilføjes, at Retten kritiserede den af de danske myndigheder anvendte fremgangsmåde, der i det tilfælde, at der blev konstateret uregelmæssigheder, som f.eks. opbevaring af halmballer på en parcel, bestod i at lade tvivlen komme ansøgeren til gode ved at anse halmballerne for ikke at have været opbevaret på den pågældende parcel i udtagningsperioden. Ifølge Retten er en sådan fremgangsmåde ikke i overensstemmelse med reglerne om den kontrol, som medlemsstaterne skal foretage for at sikre den rette anvendelse af Unionens fondsmidler i henhold til de EU-retlige bestemmelser, der finder anvendelse i forbindelse med regnskabsafslutning for EUGFL. Fremgangsmåden øger nemlig risikoen for svigagtig tilegnelse af disse fondsmidler, eftersom de danske myndigheder i tilfælde, hvor der under en forsinket kontrol var opdaget en mulig uregelmæssighed, antog, at denne ikke ville have kunnet konstateres i udtagningsperioden for de omhandlede parceller [36].

61. Hvad angår den angivelige urigtige gengivelse af de anbringender, som Kongeriget Danmark har gjort gældende, og af de faktiske omstændigheder, skal der henvises til de synspunkter, der er givet udtryk for i punkt [24], [25]-[27] ovenfor.

62. Jeg finder af disse grunde ikke, at Retten har begået retlige fejl ved anvendelsen af reglerne og principperne om bevisbyrde og beviskrav. Jeg foreslår følgelig Domstolen at forkaste det tredje appelanbringende som ubegrundet.

33 — Den appellerede doms præmis 161 og 162 (mine fremhævelser).

34 — Den appellerede doms præmis 120.

35 — Den appellerede doms præmis 123.

36 — Den appellerede doms præmis 121 og 122.

E – *Om det fjerde og det femte anbringende vedrørende betingelserne for at anvende en fast korrektion og betingelserne for at anvende en fast finansiel korrektion på 5% henholdsvis 10%*

1. Parternes argumenter

63. Hvad angår det fjerde anbringende har Kongeriget Danmark først bemærket, at Retten i den appellerede doms præmis 155 fejlagtigt har anført, at Kongeriget Danmark ikke havde rejst tvivl om, at anvendelsen af en fast korrektion er velbegrundet.

64. Hvad dernæst gælder spørgsmålet om, hvorvidt der var en reel risiko for tab eller uregelmæssigheder for EUGFL, har Kongeriget Danmark gjort et grundlæggende princip gældende, nemlig at korrektionssatsen skal stå i klart forhold til det sandsynlige tab. Eftersom Retten udelukkende har taget stilling til de angivelige uregelmæssigheder, der vedrører opbevaring af halmballer og byggeaffald, kan det ikke lægges til grund, at de angivelige uregelmæssigheder omtalt af Kommissionen [37] reelt udgjorde uregelmæssigheder endsige udsatte EUGFL for reel risiko for tab. De to forhold, som Retten har anvendt som grundlag for at opretholde gyldigheden af den omtvistede beslutning, er ikke tilnærmelsesvist tilstrækkelige til at kunne kvalificeres som en reel risiko for tab. Retten fordrejede derved reelt den oprindelige baggrund og begrundelse for nævnte beslutning, og Retten har således erstattet Kommissionens begrundelse med sin egen. Dette forhold bør i sig selv føre til ophævelse af den appellerede dom.

65. Kongeriget Danmark har i forbindelse med det femte anbringende vedrørende betingelserne for at anvende faste finansielle korrektioner på 5% henholdsvis 10% gjort gældende, at betingelserne for at anvende sådanne faste korrektioner ikke er opfyldt, og at det har løftet bevisbyrden for, at der ikke har været reel risiko for tab for EUGFL. Desuden har Retten i den appellerede doms præmis 158 gengivet Kongeriget Danmarks anbringender og de omhandlede faktiske forhold i sagen ukorrekt.

66. Ifølge Kongeriget Danmark fører Rettens tilgang – hvorved den i det hele støttede underkendelsen af Kongeriget Danmarks standpunkt på de pågældende bagatelagtige forhold og ikke tog stilling til de centrale forhold, som Kommissionen brugte som begrundelse for sin beslutning – til, at det ikke kan anses for påvist, at betingelserne for at kunne anvende faste korrektioner på 5% henholdsvis 10% er opfyldt.

67. Den Franske Republik, Republikken Finland og Kongeriget Sverige har bestridt retten til at anvende faste finansielle korrektioner i det foreliggende tilfælde med den begrundelse, at de almindelige betingelser for anvendelse heraf ikke er opfyldt. Disse intervenerende medlemsstater har endvidere anført, at den effektive anvendelse af faste finansielle korrektioner er uforholdsmæssig.

68. Eftersom den danske ordning ifølge Kommissionen på ingen måde sikrede vedvarende pleje, levede ordningen ikke op til samtlige de krav, der stilles i artikel 19 i forordning nr. 2316/1999. Derfor gjorde hensynet til det fælles bedste og til beskyttelsen af Fællesskabets midler det nødvendigt at foretage en fast finansiel korrektion.

69. Derfor blev der foretaget en finansiel korrektion med en fast sats på henholdsvis 5% og 10% for årene 2003, 2004 og 2005 på baggrund af svagheder ved kontrollen med opfyldelse af kravene til udtagne arealer.

70. Der er i denne sag anvendt finansielle korrektioner med en fast sats på henholdsvis 2%, 5% og 10%, der er beregnet af en meget lille andel af de samlede fælles midler fra EUGFL, der i årene 2003, 2004 og 2005 blev uddelt til danske landmænd af de danske myndigheder. Kommissionen har fastholdt, at denne anvendelse af finansielle korrektioner med en fast sats er såvel berettiget som proportional.

37 — Hvad angår plantedække, plejekrav, præmiejagt, våde arealer mv.

2. Bedømmelse

71. Det bemærkes indledningsvis, at Retten ikke har indført et krav om slåning, men at den har baseret sin dom på den konklusion, at Kommissionen gyldigt kunne støtte sine konstateringer på en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til, om den foretagne kontrol var tilstrækkelig, uden at medlemsstaten havde været i stand til at fremlægge bevismidler til støtte for dens argumenter imod nævnte tvivl. Denne begrundelse er baseret på de fastslåede uregelmæssigheder, der ikke blev opdaget ved de nationale revisionsbesøg, herunder at der fandtes halmballer eller byggeaffald på visse parceller, samt på de danske myndigheders anvendelse af en utilpasset metode.

72. Retten anvendte ligeledes denne begrundelse med hensyn til anvendelsen af faste korrektioner og fastlæggelsen af deres niveau. Retten konkluderede således i den appellerede doms præmis 168, at »[det] [a]f de foregående betragtninger som helhed […] for det første [følger], at Kommissionen i fornødent omfang har ført bevis for omstændigheder, der berettiger dens begrundede og rimelige tvivl med hensyn til de af Kongeriget Danmark foretagne hovedkontroller med udtagne parceller, og for det andet, at Kommissionen med rette har kunnet konkludere, at EUGFL var udsat for en væsentlig risiko for tab, hvorfor den uden at tilsidesætte proportionalitetsprincippet kunne pålægge en fast korrektion på henholdsvis 5% og 10%«.

73. Som jeg allerede har konstateret, gælder det, i overensstemmelse med Domstolens faste praksis, at mens det påhviler Kommissionen at bevise, at der foreligger en tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelser, påhviler det i givet fald medlemsstaten, når denne tilsidesættelse er fastslået, at godtgøre, at Kommissionen har begået en fejl med hensyn til de økonomiske virkninger af tilsidesættelsen [38]. Som Kommissionen med rette har bemærket, er det i overensstemmelse med dokument nr. VI/5330/97 af 23. december 1997 [39] muligt at anvende en standardkorrektion, når det ikke er muligt præcist at fastslå det af Fællesskabet lidte tab [40].

74. I denne henseende bemærkes, at når Kommissionen ikke underkender samtlige de udgifter, der skyldes den ulovlige praksis, men i stedet forsøger at etablere regler, der har til formål at indføre en differentieret behandling af tilfælde af uregelmæssigheder, afhængigt af i hvilken grad kontrolforanstaltningerne er mangelfulde og af størrelsen af den risiko, som EUGFL pådrager sig, påhviler det i overensstemmelse med Domstolens praksis medlemsstaten at godtgøre, at disse kriterier er vilkårlige og urimelige [41].

75. Det må fastslås, at Kongeriget Danmark i det foreliggende tilfælde ikke har godtgjort, at det maksimale tab, som EUGFL kunne pådrage sig, ville være lavere end det beløb, der fremkommer ved den faste finansielle korrektion, men medlemsstaten har gentaget det anførte om, at anvendelsen af faste korrektioner alene er baseret på bagatelagtige og isolerede uregelmæssigheder. Det er min opfattelse, at denne argumentation i realiteten tilsigter at anfægte kontrolmetoden med stikprøver i forbindelse med regnskabsafslutningen for EUGFL. I mangel af beviser for rigtigheden af de kontroller, som medlemsstaten har foretaget, eller af de tal, den har fremlagt, samt i givet fald for, at Kommissionens beregninger er urigtige, eller i fraværet af et forsøg på at føre et sådant bevis, må de anvendte finansielle korrektioner anses for et passende og forholdsmæssigt middel til at kompensere for det tab, som EUGFL har lidt som følge af manglerne i det danske kontrolsystem.

38 — Domme Grækenland mod Kommissionen, C-5/03, EU:C:2005:426, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis, og Belgien mod Kommissionen, C-418/06 P, EU:C:2008:247, præmis 135.

39 — Kommissionens dokument med titlen »Retningslinjer for beregning af de finansielle følger ved udarbejdelsen af beslutningen om regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen«, nævnt i den appellerede doms præmis 151.

40 — Domme Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, C-346/00, EU:C:2003:474, præmis 53, og Belgien mod Kommissionen, EU:C:2008:247, præmis 136.

41 — Domme Nederlandene mod Kommissionen, C-28/94, EU:C:1999:191, præmis 56, Spanien mod Kommissionen, C-130/99, EU:C:2002:192, præmis 44, Italien mod Kommissionen, C-242/96, EU:C:1998:452, præmis 75, og Belgien mod Kommissionen, EU:C:2008:247, præmis 138.

76. Selv om proportionalitetsprincippet som sådan alene er nævnt af Kongeriget Danmark under retsmødet, skal dette princip naturligvis overholdes ved anvendelsen af finansielle korrektioner, således at disse begrænses til, hvad der reelt er nødvendigt under hensyntagen til de konstaterede overtrædelsers omfang [42].

77. Kommissionen kan ifølge fast retspraksis, for så vidt angår størrelsen af den finansielle korrektion, nægte at lade EUGFL overtage samtlige de afholdte udgifter, hvis den konstaterer, at der ikke foreligger tilstrækkelige kontrolmekanismer [43]. Det kan ikke uden videre anføres, at de faste korrektioner, som Kommissionen har pålagt på grund af alvorlige mangler ved kontrolmekanismerne, er uforholdsmæssige. Kommissionen er således bundet af de retningslinjer, som den har vedtaget, og den har fuldt disse retningslinjer korrekt i det foreliggende tilfælde, således som Retten har anført i den appellerede dom [44].

78. Den omstændighed, at der i denne sag kun foreligger et begrænset antal stikprøver – dvs. de parceller, hvor der blev konstateret uregelmæssigheder, og på grundlag af hvilke der blev draget konklusioner vedrørende kvaliteten af kontrolsystemet og uregelmæssighedernes indvirkning – kan ikke påvirke overtrædelsens omfang. Kontrolmetoden med stikprøver følger det såkaldte »pars pro toto«-princip, hvorefter en konklusion vedrørende helheden udledes af egenskaber ved dele heraf, som anses for repræsentative. Imidlertid skal det anslåede omfang af uregelmæssighederne, der er omfattet af denne helhed, naturligvis være baseret på en ekstrapolering, der kan udledes af sådanne stikprøver, og ikke på en sammenlægning heraf.

79. Jeg foreslår følgelig Domstolen at forkaste det fjerde og det femte anbringende.

V – **Forslag til afgørelse**

80. Jeg foreslår sammenfattende Domstolen at træffe følgende afgørelse:

— Appellen forkastes, og Kongeriget Danmark betaler sagens omkostninger.

— De intervenerende medlemsstater bærer hver deres egne omkostninger.

42 — Jf. i denne henseende den appellerede doms præmis 148, hvori Retten bemærkede, at »proportionalitetsprincippet ifølge fast retspraksis kræver, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke går ud over, hvad der er egnet til og nødvendigt for at opfylde det tilsigtede mål [domme Denkavit Nederland, 15/83, EU:C:1984:183, præmis 25, og Air Inter mod Kommissionen, T-260/94, EU:T:1997:89, præmis 144]«.

43 — Dom Spanien mod Kommissionen, C-349/97, EU:C:2003:251, præmis 273.

44 — Den appellerede doms præmis 152-158.