FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO

fremsat den 21. februar 2002 [1]

I — Indledning

1. Ved stævning indleveret den 27. april 2000 har Storhertugdømmet Luxembourg i medfør af artikel 230 EF anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2000/216/EF af 1. marts 2000 om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, fra EF-finansiering (meddelt under nummer K(2000) 488) (EFT L 67, s. 37, herefter »beslutning 2000/216« eller »den anfægtede beslutning«). Den sagsøgende regering har navnlig nedlagt påstand om annullation af denne beslutning, for så vidt som den for regnskabsårene 1996, 1997 og 1998 og for udgifterne til markafgrøder bestemmer, at det samlede beløb på 56 106 800 LUF, eller 5% af de udgifter, Storhertugdømmet Luxembourg har afholdt, ikke kan belaste EUGFL.

1 — Originalsprog: italiensk.

II — De relevante retsregler

A — *De almindelige regler om regnskabsafslutning*

2. I henhold til artikel 1, stk. 2, litra b), i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196, herefter »forordning nr. 729/70«) finansierer Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, bl.a. interventioner til regulering af landbrugsmarkederne.

3. Forordningens artikel 3, stk. 1, bestemmer:

»Interventioner til regulering af landbrugsmarkederne, som foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget,

finansieres i henhold til artikel 1, stk. 2, litra b).«

4. Det bestemmes i artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1287/95 af 22. maj 1995 (EFT L 125, s. 1), at:

»Efter høring af Fondskomitéen:

[...]

c) træffer Kommissionen beslutning om, hvilke udgifter der skal udelukkes fra den i artikel 2 og 3 omhandlede fællesskabsfinansiering, hvis den konstaterer, at udgifter ikke er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne.

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

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

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

En afvisning af finansiering kan ikke vedrøre udgifter, der er afholdt mere end 24 måneder forud for den dato, hvor Kommissionen skriftligt meddelte den pågældende medlemsstat resultaterne af sin efterforskning. Denne bestemmelse finder dog ikke anvendelse på de finansielle konsekvenser, der skal drages

— af uregelmæssigheder som omhandlet i artikel 8, stk. 2

— på grund af statsstøtte eller overtrædelser, som de i traktatens artikel 93 og 169 omhandlede procedurer er indledt for.«

5. Artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de fornødne foranstaltninger for

— at sikre sig, at de af Fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder

— at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.

Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet med henblik herpå, især det stadium, administrations- eller retssagerne befinder sig på.«

6. Navnlig hvad angår den førnævnte artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, med senere ændringer, må man være opmærksom på artikel 8, stk. 1 og 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1663/95 af 7. juli 1995 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 729/70 for så vidt angår regnskabsafslutningsproceduren for EUGFL, Garantisektionen (EFT L 158, s. 6, herefter »forordning nr. 1663/95«), som bestemmer:

»1. Når Kommissionen som følge af en undersøgelse finder, at udgifterne ikke er afholdt efter EF-reglerne, meddeler den den pågældende medlemsstat sine resultater og de korrigerende foranstaltninger, der skal træffes for at sikre, at reglerne fremtidig overholdes, og giver en vurdering af eventuelle udgifter, som den påtænker at udelukke i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning (EØF) nr. 729/70. Meddelelsen skal indeholde en henvisning til nærværende forordning. Medlemsstaten skal afgive svar inden for to måneder, og Kommissionen kan ændre sit standpunkt under hensyn hertil. I behørigt begrundede tilfælde kan Kommissionen forlænge besvarelsesfristen.

Efter udløbet af den til besvarelsen afsatte periode indleder Kommissionen en bilateral drøftelse, og de to parter søger at nå frem til en aftale om de foranstaltninger, der skal træffes. Kommissionen underretter derefter officielt medlemsstaten om sine konklusioner under henvisning til Kommissionens beslutning 94/442/EF.

2. De beslutninger, der omhandles i artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning (EØF)

nr. 729/70, træffes efter gennemgang af en eventuel rapport, som er udarbejdet af forligsorganet i henhold til Kommissionens beslutning 94/442/EF.«

7. Artikel 1, stk. 1, i Kommissionens beslutning 94/442/EF af 1. juli 1994 om indførelse af en forligsprocedure i forbindelse med regnskabsafslutningen for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 182 s. 45), bestemmer:

»1. Der oprettes under Kommissionen et forligsorgan, i det følgende benævnt »organet«, som i forbindelse med regnskabsafslutningen for EUGFL, Garantisektionen, har følgende opgaver:

a) at behandle sager, der forelægges det af enhver medlemsstat, der efter kontrol i henhold til artikel 9 i forordning (EØF) nr. 729/70 og efter tosidet drøftelse af resultatet af denne kontrol, af de ansvarlige tjenestegrene i Kommissionen under henvisning til denne beslutning, formelt har fået meddelelse om, at visse udgifter, som den pågældende medlemsstat har afholdt, ikke kan refunderes af EUGFL, Garantisektionen

b) at forsøge at forlige Kommissionens og den pågældende medlemsstats divergerende opfattelser, og

c) herefter at udfærdige en rapport om resultatet af forligsbestræbelserne, ledsaget af enhver bemærkning, som organet anser for hensigtsmæssig, såfremt tvisten fortsat består helt eller delvis.«

8. Artikel 1, stk. 2, litra a), i beslutning 94/442 bestemmer:

»organets [forligsorganet] holdning foregriber ikke Kommissionens endelige beslutning om regnskabsafslutningen [...]«

9. Artikel 2 i beslutning 94/442 bestemmer:

»1. Hvis en medlemsstat ønsker at forelægge en sag for organet, skal det ske senest 30 arbejdsdage efter modtagelsen af den

meddelelse, der omhandles i artikel 1, stk. 1, litra a), ved en begrundet forligsanmodning, der rettes til organets sekretariat, hvis adresse vil blive meddelt medlemsstaterne gennem EUGFL-komitéen.

2. Forligsanmodningen efterkommes kun, hvis det fremgår af den pågældende meddelelse fra Kommissionen, at den bebudede finansielle korrektion for en budgetpost vedrører et beløb, der

— overstiger 0,5 mio. ECU eller

— udgør over 25% af den pågældende medlemsstats samlede årlige udgifter under den pågældende budgetpost.

Hvis den pågældende medlemsstat under den tosidede drøftelse, jf. artikel 1, stk. 1, litra a), behørigt begrundet har påberåbt sig, at det drejer sig om et principielt spørgsmål vedrørende EF-bestemmelsernes gennemførelse, kan organets formand dog erklære, at en forligsanmodning skal efterkommes.

3. [...]

4. Organet udfører sit arbejde så uformelt og hurtigt som muligt, idet det baserer sig på de pågældende sagsakter og en upartisk høring af Kommissionens tjenestegrene og de berørte nationale myndigheder. Når organet har gennemgået sagen, sender det den i artikel 1, stk. 1, litra c), omhandlede rapport til parterne.

5. Hvis det ikke er lykkedes organet senest fire måneder efter, at det har fået forelagt sagen, at tilnærme Kommissionens og den berørte medlemsstats opfattelser, anses forligsbestræbelserne for at være slået fejl. I så fald angives det i den rapport, der omhandles i artikel 1, stk. 1, litra c), hvilke elementer der har forhindret en tilnærmelse af opfattelserne.

6. Rapporten, der udarbejdes inden for ovennævnte frist, fremsendes:

— til den medlemsstat, der har forelagt sagen for organet

— til de øvrige medlemsstater gennem EUGFL-komitéen

— til Kommissionen i forbindelse med forslaget til beslutning om afslutning af de pågældende regnskaber.«

10. Med hensyn til de finansielle følger, der er forbundet med undersøgelser, der afslører mangler i en medlemsstats kontrolprocedurer, har Kommissionen udarbejdet et dokument, der fastlægger, hvilke retningslinjer der skal følges i et sådant tilfælde (dokument nr. VI/216/93 af 3.6.1993), som efterfølgende er blevet omarbejdet og erstattet af dokument nr. VI/5330/97 af 23. december 1997 (herefter »retningslinjerne«), hvorved der blev taget hensyn til den reform af proceduren for afslutning af EUGFL-regnskaber, der blev indført ved forordning nr. 1287/95. Ifølge den fremgangsmåde, der fastsættes i disse dokumenter, og som er blevet fulgt siden regnskabsafslutningen for regnskabsåret 1990, anvender Kommissionen, når den faktiske størrelse af de uregelmæssige udgifter og således det økonomiske tab for Fællesskabet ikke kan fastlægges, standardkorrektioner på 2%, 5% eller 10% af de anmeldte udgifter, hvilket afhænger af den involverede tabsrisiko.

11. For så vidt nærmere bestemt angår de finansielle korrektioner, der har sammenhæng med, at den kontrol, myndighederne i medlemsstaterne har foretaget, er utilstrækkelig, skelner retningslinjerne mellem to kontrolkategorier, nemlig hovedkontroller og støttekontroller:

»— Hovedkontroller er fysiske og administrative tjek, der er nødvendige for at efterprøve væsentlige forhold, især en ansøgnings berettigelse, mængden og kvalitetskravene inklusive overholdelse af tidsfrister, høstkrav, forpligtelsesperioder osv. De foretages på stedet, og ved krydsrevision af uafhængige data såsom matrikelbøger.

— Støttekontroller er administrative operationer, der er nødvendige for korrekt at behandle ansøgninger, såsom efterprøvning af overholdelse af frister for indgivelse af ansøgninger, afsløring af dobbeltansøgninger om den samme støtte, risikoanalyse, pålæggelse af sanktioner og passende tilsyn med procedurerne.«

12. I henhold til retningslinjerne anvender Kommissionen følgende standardkorrektioner:

»Når en eller flere hovedkontroller ikke foretages eller foretages så dårligt eller så

sjældent, at de er ineffektive med hensyn til at fastslå en ansøgnings retmæssighed eller forebygge uregelmæssigheder, er en korrektion på 10% berettiget, da det med rimelighed kan konkluderes, at der var en høj risiko for udbredt tab for EUGFL.

B — *Retsforskrifterne på området for markafgrøder*

13. Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 af 30. juni 1992 (EFT L 181, s. 12) indførte en støtteordning for producenter af visse markafgrøder.

Når alle hovedkontroller foretages, men ikke i det antal og med den hyppighed og den grundighed, der er krævet i forordningerne, er en korrektion på 5% berettiget, da det med rimelighed kan konkluderes, at de ikke giver tilstrækkelig sikkerhed for ansøgningernes retmæssighed, og at risikoen for EUGFL var betydelig.

14. Ved Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 af 27. november 1992 (EFT L 355, s. 1) blev der oprettet et nyt system for den forvaltning og kontrol, myndighederne i medlemsstaterne skal foretage, hvilket betegnes »integreret forvaltnings- og kontrolsystem« for visse EF-støtteordninger med henblik på at forstærke disse ordningers effektivitet og rentabilitet (jf. tredje betragtning).

Når en medlemsstat har foretaget hovedkontrollerne på passende vis, men helt har undladt en eller flere støttekontroller, er en korrektion på 2% berettiget i betragtning af den lavere risiko for EUGFL og overtrædelsens mindre omfang.«

15. Artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 3508/92 pålægger medlemsstaterne at gennemføre en »administrativ kontrol af støtteansøgningerne«, mens artikel 8, stk. 2, første punktum, bestemmer, at »[f]oruden den administrative kontrol foretages der kontrol på stedet af et udsnit af landbrugsbedrifterne«.

En Højere korrektionssats, indtil 100%, kan fastsættens i ekstraordinære tilfælde.

16. Med hensyn til kontrollen af støtteansøgningerne bestemmer artikel 6, stk. 1-5, i Kommissionens forordning (EØF)

nr. 3887/92 af 23. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger (EFT L 391, s. 36) følgende:

[...]

»1. Den administrative kontrol og kontrollen på stedet gennemføres på en sådan måde, at der sikres en effektiv efterprøvning af, om betingelserne for støtten og præmien er overholdt.

2. Den administrative kontrol, der er nævnt i artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 3508/92, skal navnlig omfatte krydskontrol af de anmeldte marker og dyr, så det undgås, at der uberettiget ydes dobbelt støtte for samme kalenderår.

3. Kontrollen på stedet skal mindst dække et betydningsbærende udsnit af ansøgningerne. Dette udsnit skal mindst omfatte følgende:

[...]

— 5% af ansøgningerne om arealstøtte; dog nedsættes denne andel til 3% for ansøgninger om arealstøtte, hvis antallet af ansøgninger er på over 700 000 pr. medlemsstat og kalenderår.

[...]

4. Myndighederne fastlægger, hvilke ansøgninger der skal omfattes af kontrol på stedet, og fastlæggelsen skal navnlig ske på grundlag af en risikoanalyse og ved anvendelse af en faktor, der sikrer, at de udvalgte ansøgninger er repræsentative for de indgivne støtteansøgninger. Ved risikoanalysen tages der hensyn til følgende:

— støttebeløbene

— det antal marker, det areal eller det antal dyr, der er ansøgt om støtte for

— udviklingen i forhold til det foregående år

— resultaterne af kontrollen de foregående år

— andre parametre, som medlemsstaterne fastlægger.

5. Kontrollen på stedet foretages uanmeldt og omfatter alle de marker eller dyr, som en eller flere ansøgninger gælder. Dog kan der gives et varsel med den strengt fornødne frist, som dog generelt ikke kan overskride 48 timer.

[...]«

17. Artikel 12 i forordning nr. 3887/92 foreskriver:

»For hvert kontrolbesøg skal der udfærdiges en rapport med oplysning om begrundelsen for besøget, de tilstedeværende personer, antallet af besigtigede marker, hvilke marker der er blevet opmålt, den anvendte opmålingsteknik samt antallet og arten af de dyr, der blev forefundet på stedet, i givet fald med angivelse af identifikationsnummer.

Landbrugeren eller hans repræsentant kan underskrive rapporten og dermed i det mindste bekræfte sin tilstedeværelse under kontrollen, eller han kan fremsætte bemærkninger til kontrollen.«

III — Retlig analyse

A — *Indledning*

18. Den sagsøgende regering har gjort tre anbringender gældende, hvoraf kun det andet og tredje, som det senere vil blive gjort klart, vedrører hele den periode (regnskabsårene 1996-1998), som den anfægtede beslutning omhandler:

— Kommissionen har tilsidesat artikel 5, stk. 2, litra c), femte afsnit, i forordning nr. 729/70, som ændret, idet den afviste at finansiere de udgifter, der blev afholdt forud for den 26. maj 1996.

— Kommissionens begrundelse er mangelfuld og dens vurdering er forkert, idet den ikke tog hensyn til de oplysninger, de luxembourgske myndigheder afgav med henblik på at gøre det muligt, at foretage en korrekt vurdering af de finansielle følger af de konstaterede uregelmæssigheder.

— Kommissionen har tilsidesat retningslinjerne og proportionalitetsprincippet.

beslutning omfatter imidlertid udgifter afholdt fra 1995 til 1997 (regnskabsårene 1996, 1997 og 1998), hvorfor det er ulovligt, at den omfatter 5% af udgifterne vedrørende 1995-høsten, eller et beløb på 17 939 235 LUF. Derfor skal den anfægtede beslutning annulleres på dette punkt.

B — *Det første anbringende: tilsidesættelse af forordning nr. 729/70*

1. Parternes argumenter

19. Den luxembourgske regering har indledningsvis bemærket, at efter ordlyden af artikel 5, stk. 2, litra c), femte afsnit, i forordning nr. 729/70 kan en afvisning af finansiering ikke vedrøre udgifter, der er afholdt mere end 24 måneder forud for den dato, hvor Kommissionen skriftligt meddelte den pågældende medlemsstat resultaterne af den efterforskning, der var foretaget af dens tjenestegrene. Denne meddelelse blev i den foreliggende sag givet ved en skrivelse af 26. maj 1998 (bilag 13 til stævningen), hvori Kommissionens tjenestegrene gjorde det klart, at de ville foreslå, at en del af de udgifter, der kunne henføres til en periode på højst 24 måneder forud for modtagelsen af denne skrivelse, blev udelukket fra EF-finansiering. Afvisningen af finansiering skulle derfor ikke kunne omhandle udgifter, der var afholdt forud for den 26. maj 1996. Den anfægtede

20. Den luxembourgske regering har — i modsætning til Kommissionen, der henviser til, at den også den 13. februar 1996 fremsendte en meddelelse i henhold til artikel 8 i forordning nr. 1663/95 (bilag 8 til stævningen), hvilken skrivelse som den ovennævnte skrivelse af 26. maj 1998 også vedrørte resultaterne af den efterforskning, der blev foretaget af Kommissionen tjenestegrene (henholdsvis i december 1995 og i juni 1997) — gjort gældende, at det kun er denne anden skrivelse, der indeholder en udtrykkelig henvisning til forordning nr. 1663/95, som det kræves i henhold til samme forordnings artikel 8, mens skrivelsen af 13. februar 1996 ikke berører dette punkt. Endvidere indeholdt denne skrivelse dels ikke nogen vurdering af de udgifter, Kommissionen påtænkte at udelukke fra EF-finansiering, dels blev de luxembourgske myndigheder anmodet om at fremsætte bemærkninger inden for seks uger og ikke to måneder, som det er fastsat i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95. Den luxembourgske regering har gjort gældende, at det følger heraf, at denne skrivelse — i modsætning til skrivelsen af 26. maj 1998 — ikke er en skrivelse, der er afsendt i medfør af artikel 8 i forordning nr. 1663/95, og at de luxembourgske myndigheder ikke på noget tidspunkt har forstået, hvilken betydning skrivelsen havde. Den luxembourgske regering har videre anført, at dette er så meget desto mere alvorligt, eftersom denne bestemmelse har indført et formkrav i proceduren for afslut-

ning af EUGFL-regnskaber, der har til formål at garantere, at den berørte medlemsstats kontradiktionsret respekteres. Da beskyttelsen af denne ret — selv inden for en procedure, der har en administrativ karakter — udgør et grundlæggende princip i fællesskabsretten, følger det heraf, at de i artikel 8 fastsatte betingelser skal betragtes som væsentlige formkrav.

21. Endelig har Storhertugdømmet Luxembourg gjort gældende, at Kommissionen som følge af princippet om berettiget forventning skal rette sig efter det, den havde anført i skrivelsen af 26. maj 1998, hvor den bekendtgjorde, at den havde til hensigt at udelukke en del af udgifterne fra EF-finansiering i henhold til en periode på højst 24 måneder forud for datoen for modtagelsen af den nævnte meddelelse, idet Kommissionen dermed lod forstå, at den ikke ville gå længere tilbage end denne periode på 24 måneder. Eftersom den anfægtede beslutning også omhandler udgifter, der blev anmeldt forud for den 26. maj 1996, har den sagsøgende regering udledt heraf, at Kommissionen ikke har rettet sig efter det, den selv anførte, hvorfor den har tilsidesat Storhertugdømmet Luxembourgs berettigede forventning.

22. Kommissionen har erkendt, at skrivelsen af 13. februar 1996 ikke udtrykkeligt henviste til forordning nr. 1663/95, men har først gjort gældende, at denne henvisning ikke udgør en væsentlig garanti for, at den berørte medlemsstats ret til kontradiktion respekteres, hvorfor dette forhold således ikke har karakter af et væsentligt formkrav. Dernæst har Kommissionen bemærket, at der i den foreliggende sag ikke kunne være tvivl med hensyn til skrivelsens karakter, idet det af rubrikken »angående« klart fremgik, hvilken procedure der var tale om (»Regnskabsaflæggelse — EUGFL-Garanti«), og hvilken sektor der var berørt (»Markafgrøder«), og bilaget indeholdt en præcis beskrivelse af de uregelmæssigheder, som Kommissionen havde fastslået. Hertil kommer, at skrivelsens brevhoved viste, at det var afsendt af det kontor i Generaldirektoratet for Landbrug, der var ansvarlig for proceduren for regnskabsafslutning for EUGFL. Ifølge Kommissionen kunne de luxembourgske myndigheder derfor ikke med rette misforstå denne meddelelses karakter; hertil kommer, at myndighederne hverken i korrespondancen eller i de senere kontakter har givet udtryk for den mindste tvivl med hensyn til den af Kommissionen indledte procedure. Det var først efter, at myndighederne med skrivelse af 24. januar 2000 havde modtaget forligsorganets endelige rapport, at de rejste spørgsmålet om fristen på 24 måneder, der er fastsat i artikel 5, stk. 2, litra c), femte afsnit, i forordning nr. 729/70.

23. Kommissionen har også anerkendt, at der ikke i skrivelsen af 13. februar 1996 fandtes en beløbsangivelse af de udgifter, det påtænktes at udelukke fra EUGFL-intervention, men Kommissionen har gjort gældende, at en sådan angivelse ikke kræves på en forberedende fase af proceduren. Hertil kommer, at den berørte medlemsstat med lethed selv kunne have vurderet de finansielle justeringer på grundlag af resultaterne af Kommissionens efterforskning og de afklaringer, der var foretaget i retningslinjerne. I den foreliggende sag kunne det

med lethed udledes af skrivelsen af 13. februar 1996, at uregelmæssighederne vedrørte afgørende elementer i den luxembourgske kontrol, og at korrektionssatsen som følge heraf mindst ville være på 5%.

24. Endvidere har Kommissionen præciseret, at fristen på seks uger, som de luxembourgske myndigheder havde til at besvare skrivelsen af 13. februar 1996, skyldtes en ren administrativ fejl, der bestemt ikke kan have den retsvirkning, at skrivelsen ikke kan anses for en meddelelse i henhold til artikel 8 i forordning nr. 1663/95, idet dens indhold, således som det er blevet fremhævet, var utvetydig. Denne fejl har på ingen måde påført Storhertugdømmet Luxembourg nogen skade, idet det tog Luxembourg to måneder at besvare skrivelsen, og Kommissionen alligevel tog hensyn til denne besvarelse. Når der endvidere henses til, at den samme artikel 8 bestemmer, at Kommissionen i de tilfælde, hvor det er berettiget, kan forlænge den i bestemmelsen fastsatte frist, er det ifølge Kommissionen klart, at det afgørende er, at den berørte medlemsstat faktisk har, som det var tilfældet i den foreliggende sag, haft den nødvendige tid til at fremkomme med sine bemærkninger.

25. Kommissionen har med hensyn til den påståede tilsidesættelse af retten til kontradiktion henvist til Domstolens praksis, hvorefter en procedurefejl kun er en annullationsgrund, hvis det godtgøres, at den anfægtede beslutning kunne have fået et andet indhold, hvis denne fejl ikke havde foreligget. Men den sagsøgende regering har under sagen hverken fremlagt bevis for en sådan tilsidesættelse eller afgivet oplysninger om den indvirkning, som tilsidesættelsen skulle have haft på den endelige beslutning. Derfor skal Storhertugdømmet Luxembourgs argument forkastes, særligt når henses til, at proceduren for regnskabsafslutning for EUGFL ikke alene omfatter meddelelsen af resultaterne af Kommissionens efterforskning, og at statens ret til kontradiktion i sin helhed er blevet sikret på forsvarlig vis.

26. Endelig for så vidt angår den hævdede tilsidesættelse af princippet om berettigede forventninger har Kommissionen gjort gældende, at udgifter afholdt mere end 24 måneder forud for den 26. maj 1998 — datoen for afsendelsen af den anden meddelelse — har været genstand for en særlig forudgående procedure (jf. skrivelse af 13.2.1996) og at sætningen om, at det påtænkes at udelukke visse udgifter (jf. punkt 21 ovenfor), som den sagsøgende regering har henvist til, kun er en standardformulering, der — uden udtrykkelig henvisning hertil — gentager artikel 5, stk. 2, litra c), femte afsnit, i forordning nr. 729/70, som ændret. Det er derfor ikke muligt at tillægge en sådan sætning den betydning, som den luxembourgske regering har gjort, navnlig fordi regeringen godt kender Kommissionens praksis. Dette bekræftes i øvrigt indirekte af det forhold, at dette spørgsmål ikke blev berørt i forbindelse med de forskellige kontakter, der tidligere var mellem de kompetente EF-tjenestegrene og de nationale myndigheder. Kommissionen har endelig bemærket, at muligheden for at foretage finansielle justeringer ville blive forringet, hvis der blev opstillet urimelige formelle krav på

området, når henses til at indsamlingen af oplysninger, navnlig i komplekse sager, tager lang tid, og at det nogle gange netop er medlemsstaterne, der er årsag til disse vanskeligheder, hvis ikke de afviser at samarbejde, selv om der påhviler dem en samarbejdspligt [2].

2. Vurdering

a) Indledning

27. Jeg nævner med det samme, at parterne er enige om, at skrivelsen af 26. maj 1998 opfylder betingelserne i artikel 8 i forordning nr. 1663/95 og derfor udgør en lovlig meddelelse i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), femte afsnit, i forordning nr. 729/70, der blev fremsendt rettidigt for så vidt angår de i 1996 og 1997 (regnskabsårene 1997 og 1998) afholdte udgifter. Tvisten omhandler i realiteten udelukkende de uregelmæssigheder, der berører skrivelsen af 13. februar 1996 og dermed også dennes egnethed til at blive identificeret og kvalificeret som en lovlig meddelelse i henhold til den nævnte bestemmelse, som dermed som sådan kan have de ovenfor nævnte retsvirkninger for de finansielle korrektioner, der vedrører udgifterne i 1995 (regnskabsåret 1996).

28. Inden de hævdede uregelmæssigheder undersøges i detaljer, finder jeg, at det er hensigtsmæssigt at nævne, at de procedureregler, der blev indført ved forordning nr. 1287/95 og senere præciseret i forordning nr. 1663/95, har til formål at styrke de proceduremæssige garantier i regnskabsafslutningen og give den en mere gennemsigtig karakter (jf. første betragtning til forordning nr. 1287/95), hvorved retssikkerheden sikres samtidig med, at medlemsstaterne gives ret til fuld information i de forskellige faser af proceduren og til i hver fase at afgive deres bemærkninger [3]. Som Domstolen har fastslået flere gange, »træffes den endelige beslutning vedrørende afslutningen af årsregnskaberne efter en særlig kontradiktorisk sagsbehandling, hvorunder medlemsstaterne sikres fuld garanti for at kunne fremføre alle deres synspunkter« [4]. Det er i øvrigt netop af denne grund, at proceduren omfatter de forskellige ovenfor nævnte faser (jf. punkt 4-9 ovenfor): Meddelelsen af resultaterne af den efterforskning, der er foretaget af Kommissionens tjenestegrene [5], den senere »bilaterale drøftelse« mellem parterne [6], dokumentet hvorved Kommissionen giver meddelelse om sine endelige konklusioner [7] og det eventuelle forsøg på forlig,

2 — Kommissionen har præciseret, at denne pligt ikke kun følger generelt af artikel 10 EF, men også af artikel 9 i forordning nr. 729/70 og på nuværende tidspunkt af artikel 9 i Rådets forordning (EF) nr. 1258/1999 af 17.5.1999 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT L 160, s. 103), der har erstattet og ophævet forordning nr. 729/70.

3 — Jf. bl.a. artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, som ændret, artikel 8 i forordning nr. 1663/95 og artikel 1 og 2 i afgørelse 94/442.

4 — Dom af 14.12.2000, sag C-245/97, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 11261, præmis 47, der indeholder flere henvisninger.

5 — Jf. artikel 5, stk. 2, litra c), femte afsnit, i forordning nr. 729/70.

6 — Jf. artikel 8, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1663/95 og artikel 1, stk. 1, litra a), i afgørelse 94/442.

7 — Jf. artikel 8, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1663/95 og artikel 1, stk. 1, litra a), i afgørelse 94/442.

der iværksættes af den berørte medlemsstat [8].

b) Uregelmæssighederne i skrivelsen af 13. februar 1996 og konsekvenserne heraf

29. Det er i øvrigt netop denne sammenhæng, som bestemmelserne i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95 indgår i; ved at fastsætte betingelserne for anvendelsen af artikel 5 i forordning nr. 729/70 er indholdet af og formen for den skriftlige meddelelse, der nævnes i artikel 5, stk. 2, litra c), blevet fastsat på en mere præcis og analyserende måde [9]. Det er også denne sammenhæng, som den reform af proceduren, der blev indført ved forordning nr. 1287/95, indgår i, for så vidt som den havde til formål at begrænse de forsinkelser, der karakteriserer den nuværende procedure for regnskabsafslutning, hvilket skal ske ved at forkorte fristen for vedtagelse af beslutningen om regnskabsafslutningen (jf. fjerde og femte betragtning til forordning nr. 1287/95) ved navnlig at fastsætte en »maksimumsperiode, som de følger, der skal drages af resultaterne af undersøgelserne af, om udgifterne er i overensstemmelse med EF-retsforskrifterne [undersøgelse foretaget af Kommissionens tjenestegrene], kan vedrøre« (jf. sjette betragtning til forordning nr. 1287/95), hvilken periode på nuværende tidspunkt er fastsat til 24 måneder i artikel 5, stk. 2, litra c), femte afsnit, i forordning nr. 729/70, som ændret. Det er klart, at der her er tale om at undgå den retsusikkerhed for medlemsstaterne, der kunne opstå, hvis Kommissionen kunne rejse tvivl om udgifter, der var blevet afholdt flere år forud for vedtagelsen af beslutningen om regnskabsafslutning.

30. Herefter vil jeg nu først tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt de af den sagsøgende regering påståede uregelmæssigheder er til hinder for, at skrivelsen af 13. februar 1996 kan identificeres og kvalificeres som en meddelelse i henhold til den nævnte artikel 5, stk. 2, litra c), femte afsnit, i forordning nr. 729/70. Jeg bringer på ny i erindring, at disse uregelmæssigheder navnlig vedrørte følgende: Skrivelsen indeholdt ingen henvisning til forordning nr. 1663/95, der var indrømmet en frist på kun seks uger i stedet for to måneder for den luxembourgske regerings besvarelse af den nævnte skrivelse og der var ingen vurdering af de udgifter, som Kommissionen påtænkte at foreslå udelukket. Disse uregelmæssigheder vil for overskuelighedens skyld blive behandlet hver for sig nedenfor; det skal dog allerede her bemærkes, at deres sammenfald eventuelt kan have en betydning, der er væsensforskellig fra den, som de kan have, når de betragtes hver for sig.

31. i) Jeg begynder med skrivelsens manglende henvisning til forordning nr. 1663/95. Jeg minder om, at denne henvisning kræves udtrykkeligt i forordningens artikel 8. Som jeg har nævnt, er Kommissionen imidlertid fremkommet med den indsigelse, at der er tale om et rent formelt krav, der under alle omstændigheder ikke er væsentligt for så vidt angår aktens lovlighed, når det er klart, at det resultat, som dette krav har til formål at sikre, alligevel er opnået. Det var netop tilfældet i den foreliggende sag, idet

8 — Jf. artikel 5, stk. 2, litra c), tredje afsnit, i forordning nr. 729/70 og artikel 2, stk. 1 og 2, i afgørelse 94/442.

9 — Jf. dom af 6.12.2001, sag C-373/99, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 9619, præmis 82, og senest dom af 24.1.2002, sag C-170/00, Finland mod Kommissionen, Sml. I, s. 1007, præmis 26 og 27.

der ikke var tvivl med hensyn til hverken den omstændighed, at skrivelsen indgik i en procedure for regnskabsafslutning eller om den berørte landbrugssektor.

32. Det er således ikke svært for mig at anerkende, at den her omhandlede undladelse ikke ser ud til at være en væsentlig formel fejl, selv om jeg ikke kan se, hvorfor Kommissionen ikke skulle være bundet til at overholde de bestemmelser, den netop har pålagt sig selv ved forordning nr. 1663/95 [10]. Selv om det forholder sig sådan, skal denne undladelse, som jeg har forklaret ovenfor, også ses i sammenhæng med de andre uregelmæssigheder, når det skal afgøres, om den manglende henvisning, når den ses i denne sammenhæng, har bidraget til at hindre den berørte regering i med sikkerhed at identificere den omhandlede skrivelse som en meddelelse i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), femte afsnit, i forordning nr. 729/70. Jeg mener netop, som jeg senere vil påvise, at det er det resultat, der skal nås frem til i den foreliggende sag.

33. ii) For det andet har den sagsøgende regering klaget over, at Kommissionen i skrivelsen af 13. februar 1996 kun indrømmede den en frist på seks uger til at fremkomme med bemærkninger i stedet for de to måneder, der er nævnt i artikel 8 i forordning nr. 1663/95. Kommissionen har heroverfor anført, at der er tale om en simpel administrativ fejl, og det afgørende er, at den berørte medlemsstat faktisk rådede over den tid, den havde brug for til at kunne udarbejde sine bemærkninger. Kommissionen har i den foreliggende sag henvist til, at den sagsøgende regering ikke, selv om den nævnte artikel 8 bestemmer, at Kommissionen i begrundede tilfælde kan forlænge den normale frist på to måneder, fandt det nødvendigt at ansøge om en forlængelse; Kommissionen tog til trods herfor hensyn til de luxembourgske myndigheders svar af 11. april 1996, også selv om svaret fremkom efter udløbet af fristen på seks uger.

34. For så vidt angår den uregelmæssighed, der undersøges her, finder jeg, som det var tilfældet med den foregående uregelmæssighed, at det er vanskeligt at tale om en væsentlig formel fejl, der i sig selv kan begrunde annullation af den anfægtede beslutning. Imidlertid skal det også for så vidt angår denne uregelmæssighed fastslås, at en betingelse, som Kommissionen har pålagt sig selv, ikke er opfyldt, og at denne uregelmæssighed under alle omstændigheder også — sammenholdt med de øvrige — kan bidrage til at gøre det vanskeligt at kvalificere skrivelsen af 13. februar 1996 som en lovlig meddelelse i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), femte afsnit, i forordning nr. 729/70.

35. iii) Endelig har den luxembourgske regering kritiseret det forhold, at der i skrivelsen af 13. februar 1996 mangler en vurdering af de udgifter, Kommissionen påtænkte at udelukke. Derved er der både sket en tilsidesættelse af retten til kontradiktion og af forordning nr. 729/70, nærmere bestemt en tilsidesættelse af de formelle krav, der er fastsat i artikel 8, stk. 1,

10 — Jf. i samme retning dommen i sagen Finland mod Kommissionen (præmis 34).

første afsnit, i forordning nr. 1663/95, og som gælder for meddelelserne i artikel 5, stk. 2, litra c), femte afsnit, i forordning nr. 729/70.

36. For så vidt angår det første aspekt har den sagsøgende regering, hvis jeg har forstået dette anbringende korrekt, gjort gældende, at den manglende vurdering af de eventuelle finansielle korrektioner i skrivelsen af 13. februar 1996 hindrede regeringen i under de første faser af proceduren at fremkomme med sine bemærkninger til det, der i lyset af artikel 8 i forordning nr. 1663/95 udgør et afgørende element i meddelelsen af resultaterne af Kommissionens efterforskning. Da regeringen ikke var i besiddelse af denne oplysning, var den således ikke i stand til at tage stilling til de eventuelle finansielle korrektioner; regeringen kunne eksempelvis ikke bestride vurderingen af arten og alvoren af de uregelmæssigheder, der berører kontrollen, eller af den økonomiske skade, der påførtes Fællesskabet [11]. Medlemsstaten skulle således være blevet frataget muligheden for at foreslå et andet niveau for den finansielle korrektion, hvilket er angivet i retningslinjerne, ved at fremkomme med de relevante tal og oplysninger.

37. Jeg finder imidlertid, at det er med rette, at Kommissionen over for denne kritik har henvist til Domstolens praksis, hvorefter »[e]n fejlagtig fremgangsmåde [...] som hovedregel kun [kan] medføre hel eller delvis annullation af en afgørelse, hvis det godtgøres, at den kunne have fået et andet indhold, hvis fejlen ikke var begået« [12]. Som Kommissionen har anført, uden at den er blevet modsagt på dette punkt, har den sagsøgende regering ikke fremlagt bevis for, den indvirkning, som den påståede tilsidesættelse af retten til kontradiktion ville have haft på den endelige afgørelse; regeringen har heller ikke, selv om den efterfølgende har haft mulighed herfor, fremført noget argument i relation til rigtigheden af de finansielle korrektioner, Kommissionen har medtaget i sine endelige konklusioner af 16. juli 1999 (bilag 20 til stævningen).

38. Når dette er sagt, bemærker jeg imidlertid, at det, der er vigtigt i den foreliggende sag, ikke er tilsidesættelsen af retten til kontradiktion, som jeg netop har fremhævet, men at undersøge, om den omhandlede undladelse har hindret Storhertugdømmet Luxembourg i at identificere skrivelsen af 13. februar 1996 som en lovlig meddelelse i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), femte afsnit, i forordning nr. 729/70, og om undladelsen under alle omstændigheder har medvirket til, at skrivelsen ikke har de egenskaber, der er afgørende for, at den kan betragtes som en sådan meddelelse,

11 — Jeg erindrer i denne forbindelse om ordlyden af artikel 5, stk. 2, litra c), fjerde afsnit, i forordning nr. 729/70, der lyder: »Kommissionen anslår de beløb, der skal udelukkes, især på baggrund af det regelstridige forholds omfang. Kommissionen tager i denne forbindelse hensyn til overtrædelsens art og alvor samt den økonomiske skade, der er påført Fællesskabet.«

12 — Kommissionen har henvist til dom af 23.4.1986, sag 150/84, Bernardi mod Parlamentet, Sml. s. 1375, præmis 28, og generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse i sagen Tyskland mod Kommissionen (dom af 10.2.1998, sag C-263/95, Sml. I, s. 441), punkt 12. Jf. i samme retning bl.a. dom af 15.7.1970, sag 41/69, Chemiefarma mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 107, org.ref.: Rec. s. 661, præmis 52, af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307, præmis 31, af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 959, præmis 48, og af 5.10.2000, sag C-288/96, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 8237, præmis 101 med yderligere henvisninger.

hvorved Storhertugdømmet Luxembourgs retsstilling er blevet skadet. Jeg erindrer i denne forbindelse om, at Domstolen i den nyere dom i sagen Finland mod Kommissionen netop fastslog, at bestemmelserne i artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95 også kan gøres til genstand for en bedømmelse, der ikke udelukkende er formel, hvis medlemsstaternes rettigheder beskyttes fuldt ud (præmis 34).

39. Kommissionen har med henblik på at tilbagevise den kritik, jeg netop har nævnt, først og fremmest anført, at den omhandlede undladelse ikke i sig selv er ulovlig, idet en *beløbsangivelse* af de finansielle korrektioner ikke kræves i procedurens forberedende faser. Heroverfor må jeg imidlertid anføre, at artikel 8, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1663/95 slet ikke kræver en præcis beløbsangivelse af de nævnte korrektioner, men blot kræver en »vurdering« af korrektionerne; en vurdering der, i den fase af proceduren, hvor den skal afgives, også kan være foreløbig. Det er dog under alle omstændigheder et faktum, at skrivelsen af 13. februar 1996 ikke indeholdt *nogen* vurdering, hverken i form af et beløb eller en vejledende angivelse.

40. Jeg finder heller ikke, at Kommissionens anden indsigelse er overbevisende, dvs. indsigelsen om, at en beløbsangivelse vil være unødvendig, idet medlemsstaten med lethed kan kvantificere de eventuelle finansielle korrektioner ved at basere sig på dels resultaterne af efterforskningen, dels indikationerne i retningslinjerne. Jeg bemærker først, at det ikke altid er enkelt for den berørte medlemsstat at vurdere størrelsen af de finansielle korrektioner, som Kommissionen vil kunne foreslå, når henses til arten og alvoren af de uregelmæssigheder, der blev konstateret i forbindelse med kontrollen, hvorfor det ofte netop er på dette punkt, at medlemsstaternes og Kommissionens holdninger er forskellige. For det andet bemærker jeg, at en vurdering, selv en rent vejledende, af de eventuelle finansielle korrektioner allerede på tidspunktet for meddelelsen af resultaterne af efterforskningen, der ikke foregriber den efterfølgende procedure, som den sagsøgte part har gjort gældende, netop har til formål straks at skabe en bedre og mere meningsfyldt dialog mellem parterne og dermed sikre overholdelsen af de proceduremæssige garantier, som den ovenfor nævnte reform af systemet ville styrke. Hertil kommer, at det ikke er tilfældigt, hvis Kommissionens almindelige praksis, som den imidlertid af uforklarlige grunde ikke har omtalt i den foreliggende sag, netop består i på den forberedende fase af proceduren at tilsende den berørte medlemsstat en meddelelse, der indeholder en første angivelse af de eventuelle finansielle berigtigelser [13].

41. Det forekommer mig derfor, at de konstaterede uregelmæssigheder, navnlig hvis de betragtes samlet — uafhængigt af hver enkelt uregelmæssigheds større eller mindre alvorlighed — har forhindret den omhandlede skrivelse i at opfylde den funktion, for hvilken der var blevet indført

13 — Jf. s. 4 i dokumentet med overskriften »Proceduren for regnskabsafslutning«, der er udarbejdet af Generaldirektoratet for Landbrug, og som er tilgængelig på internettet (jf. http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/clear/clear-da.pdf, der indeholder den endelige tekst af 11.8.2000), samt de faktiske omstændigheder, der behandles i sag C-377/99, Tyskland mod Kommissionen (regnskabsåret 1995, da forordning nr. 1663/95 endnu ikke var gældende), og sag C-337/99, Tyskland mod Kommissionen (regnskabsåret 1996).

de mest præcise formelle betingelser, nemlig at gøre det muligt for den berørte medlemsstat med sikkerhed — inden for rammerne af en procedure, hvor det er karakteristisk, at korrespondancen er omfattende — at identificere de afsnit, der er afgørende i denne procedure, dvs. de afsnit, der kan have selvstændige retsvirkninger. Der er i den foreliggende sag netop tale om et sådant afsnit, idet det kun var en meddelelse, der var skrevet og kunne kendes som en sådan, der kunne forbyde Kommissionen at afvise finansiering af udgifter, der var afholdt tidligere end 24 måneder forud for den omhandlede meddelelse. Det, der er afgørende i den foreliggende sag, er således ikke kun tilsidesættelsen af de formelle betingelser eller garantien for, at der gives den berørte medlemsstat adgang til kontradiktion, men også og navnlig den manglende overholdelse af præcise krav, der er begrundet i retssikkerhed, og som har til formål at sætte staten i stand til præcist at fastlægge den dato, fra hvilken fristen på 24 måneder skal beregnes, og dermed få kendskab til de udgifter, der rejses tvivl om. Den lovgivning, der er fastsat herom, er, som generaladvokat Jacobs har understreget for nylig, et udtryk for en rimelig balance mellem på den ene side medlemsstaternes behov for retssikkerhed og på den anden side Fællesskabets finansielle interesser; netop af denne grund nås lovgivningens mål kun, hvis medlemsstaterne kan fastlægge denne dato præcist [14]. Jeg erindrer også om, at den nugældende formulering af fristen på 24 måneder i forordning nr. 729/70 er meget strengere end den tidligere formulering, idet fristen har en absolut karakter, mens fristen i den tidligere gældende version af artikel 5, stk. 2, litra b), i den samme forordning [15], som Domstolen har præciseret, havde karakter af en almindelig ordensforskrift [16].

42. Det følger heraf, at da skrivelsen af 13. februar 1996 ikke udgør en meddelelse i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), femte afsnit, i forordning nr. 729/70, kunne Kommissionen ikke afvise finansieringen af udgifter afholdt tidligere end 24 måneder forud for den eneste formelle meddelelse af resultaterne af dens efterforskning, dvs. skrivelsen af 26. maj 1998. Da Kommissionen har handlet på en anden måde, har den tilsidesat den nævnte bestemmelse.

c) Tilsidesættelsen af den berettigede forventning

43. Endelig skal det argument — fortsat inden for rammerne af det første anbringende — der er baseret på den hævdede

14 — Det er i denne retning, at generaladvokat Jacobs udtrykte sig i sit forslag til afgørelse af 12.7.2001 i sag C-130/99, Spanien mod Kommissionen (dom afsagt den 21.3.2002, Sml. I, s. 3005): »For at overholde bestemmelserne i artikel 5, stk. 2, litra c), behøver Kommissionen derfor kun at gennemføre kontrollen og meddele resultaterne heraf inden for en periode på 24 måneder efter, at udgifterne er afholdt af medlemsstaten. Kommissionen er ikke forpligtet til at afslutte regnskabsafslutningsproceduren inden for denne periode. Efter min mening medfører dette system ikke en urimelig arbejdsbyrde for Kommissionen, men skaber en rimelig balance mellem på den ene side medlemsstaternes behov for retssikkerhed og på den anden side Fællesskabets finansielle interesser« (punkt 95).

15 — I henhold til hvilken den årlige beslutning om regnskabsafslutning, der blev vedtaget i henhold til den tidligere procedure for regnskabsafslutning, skulle vedtages inden udløbet af det år, der fulgte det pågældende regnskabsår, uden at der dog var knyttet nogen retsvirkning til, at fristen ikke blev overholdt, hvilket derimod ikke gælder i henhold til den nugældende bestemmelse.

16 — Jf. bl.a. dom af 6.10.1993, sag C-55/91, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4813, præmis 69, der indeholder yderligere henvisninger.

tilsidesættelse af den berettigede forventning, undersøges. Den sagsøgende regering har, således som jeg har nævnt ovenfor, gjort gældende, at Kommissionen ved at anvende finansielle korrektioner på udgifter, der er afholdt mere end 24 måneder forud for meddelelsen af 26. maj 1998, har tilsidesat princippet om berettigede forventninger. Denne skrivelse gjorde det klart, at man havde til hensigt at udelukke en del af udgifterne vedrørende en periode på højst 24 måneder forud for skrivelsen, hvorved man lod forstå, at man ikke ville anvende finansielle korrektioner for udgifter afholdt før den 26. maj 1996, hvilket dog skete senere.

44. Indledningsvis bemærker jeg i den forbindelse, at der i realiteten, selv om dette klagepunkt er fremsat som et argument, der knytter sig til det første anbringende, er tale om et selvstændigt anbringende, særligt idet klagepunktet ikke har noget at gøre med de klagepunkter, der bygger på tilsidesættelsen af forordning nr. 729/70, som jeg har behandlet frem til dette punkt. Under disse omstændigheder mødes dette klagepunkt af en alvorlig formalitetsindsigelse, idet Storhertugdømmet Luxembourg først gjorde det gældende i replikken, dvs. på et tidspunkt i retsforhandlingerne, hvor der i henhold til procesreglementets artikel 42, stk. 2, ikke kan fremsættes nye anbringender. Hvis der ses bort fra denne processuelle betragtning, mener jeg fuldt ud at kunne tilslutte mig Kommissionens indsigelse, ifølge hvilken den sætning, som den sagsøgende regering har påberåbt sig, kun er en standardformulering, der uden at henvise udtrykkeligt til ordlyden af artikel 5, stk. 2, litra c), femte afsnit, i forordning nr. 729/70, som ændret, gentager denne bestemmelse, og dermed ikke har kunnet give anledning til en berettiget forventning.

45. Denne bemærkning er efter min mening tilstrækkelig, og der er ikke grund til også at støtte sig til den anden indsigelse, der også er blevet rejst af Kommissionen, og som jeg i øvrig finder meget lidt overbevisende. Kommissionen har således bemærket, at der ikke kan være en berettiget forventning for medlemsstaterne i relation til overholdelsen af de 24 måneder, idet de finansielle korrektioner, hvis der eventuelt opstår forsinkelser med indsamlingen af oplysningerne, som netop skyldes medlemsstaternes manglende samarbejde, kan række ud over denne frist. Jeg må dog af de ovenfor anførte grunde (jf. punkt 41) indvende, at den omhandlede frist skal anses for en absolut frist. Hvad endvidere gælder de svagheder, der følger af medlemsstaternes manglende samarbejde, bemærker jeg, at det ikke på nogen måde kræves, at Kommissionen skal foretage en endelig afslutning af EUGFL-regnskaberne inden for de 24 måneder, men det kræves alene, som det klart følger af den omhandlede bestemmelse, at de første undersøgelser foretages og meddeles inden for denne frist [17].

46. Sammenfattende finder jeg, at det første anbringende er begrundet af de grunde,

17 — Se i denne retning generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse i sagen Spanien mod Kommissionen, punkt 95.

jeg har anført ovenfor i punkt 38-42, og at den anfægtede beslutning derfor skal annulleres, for så vidt som den omhandler udgifter, som Storhertugdømmet Luxembourg har afholdt før den 26. maj 1996 og anmeldt inden for sektoren for markafgrøder.

C — *Det andet anbringende: fejlagtig begrundelse og et åbenbart urigtigt skøn på grund af manglende hensyntagen til diverse beviser*

1. Indledende bemærkninger

47. I forbindelse med min behandling af disse anbringender er det ikke længere alene de finansielle korrektioner vedrørende udgifterne afholdt tidligere end den 26. maj 1996, der bestrides, men udgifterne vedrørende hele den periode, der omfattes af den anfægtede beslutning, dvs. regnskabsårene fra 1996 til 1998.

2. Parternes argumenter

48. Den sagsøgende regering har ikke gjort indsigelser over for de uregelmæssigheder i dens kontrolsystem, der blev påvist i forbindelse med Kommissionens efterforskning i relation til de nævnte regnskabsår, men regeringen finder ikke, at disse uregelmæssigheder kan overføres til at gælde for hele systemet, hvorfor en finansiel korrektion på 5% er urimelig. Regeringen har derimod henvist til, at forligsorganet i sin endelige rapport af 11. januar 2000 (dokument nr. 99/LUX/136, bilag 25 til stævningen, herefter »den endelige rapport«) stillede spørgsmålstegn ved, om det var korrekt at fastsætte en sådan korrektion for hele den omhandlede periode, når nu det luxembourgske kontrolsystem var blevet forbedret i løbet af årene. Derfor foreslog forligsorganet Kommissionens tjenestegrene at foretage en undersøgelse af bl.a. de supplerende oplysninger, der var indeholdt i den luxembourgske regerings note af 23. november 1999, og vurdere, om det var berettiget at anvende den samme finansielle korrektion på 5% for alle de omhandlede regnskabsår (1996, 1997 og 1998). Da den anfægtede beslutning ikke tog hensyn til disse bemærkninger, har Kommissionen ikke blot udøvet et åbenbart urigtigt skøn, men også anført en fejlagtig begrundelse.

49. Kommissionen har med hensyn til den påståede fejlagtige begrundelse henvist til Domstolens faste praksis, hvoraf det følger, at »i den særlige sammenhæng, hvori beslutninger om regnskabsafslutning udarbejdes, må en beslutnings begrundelse anses for at være tilstrækkelig, når den medlemsstat, beslutningen er rettet til, har været snævert inddraget i beslutningens tilblivelse, og når den således kendte grundene til,

at Kommissionen ikke fandt, at det omtvistede beløb skulle afholdes af EUGFL« [18]. Kommission har derfor præciseret, at der ved undersøgelsen af, om begrundelsen er udtømmende, også skal tages hensyn til den korrespondance, hvori Kommissionen har givet udtryk for sit synspunkt.

50. Kommissionen har med hensyn til det urigtige skøn først og fremmest gjort gældende, at den sagsøgende regering selv har anerkendt, at der ikke kun er blevet begået fejl for så vidt angår den administrative kontrol af ansøgerne, men navnlig for så vidt angår kontrollen på stedet, som retningslinjerne definerer som hovedkontrollen. Disse sidstnævnte fejl, der nogle gange også afslørede strukturelle mangler ved det luxembourgske system, er i sig selv tilstrækkelig til at begrunde anvendelsen af en berigtigelse på 5%. Hertil kommer, at de forbedringer, der blev foretaget i det luxembourgske kontrolsystem, når de ses i sammenhæng med den alvorlighed, der karakteriserer de afslørede uregelmæssigheder, slet ikke var tilstrækkelige, da de ikke blev foretaget umiddelbart efter den omhandlede periode og dermed ikke havde indflydelse på de omhandlede finansielle korrektioner. Anvendelsen af disse korrektioner med den samme sats på 5% for hele den omhandlede periode, må derfor betragtes som begrundet. Hertil kommer, at forligsorganet heller ikke antog, at disse finansielle korrektioner var ulovlige; derimod konstaterede organet, at de afslørede uregelmæssigheder var åbenbare.

18 — Dom af 13.12.1990, sag C-22/89, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 4799, præmis 18, og i samme retning dom af 1.10.1998, sag C-27/94, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 5581, præmis 36, og af 22.4.1999, sag C-28/94, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 1973, præmis 82.

3. Vurdering

51. Det forekommer mig, at Kommissionens indsigelser er begrundede. De oplysninger, der findes i sagsakterne i den foreliggende sag, som Kommissionen har henvist til, angiver tilstrækkelig klart grundene til, at Kommissionen besluttede at anvende en finansiel berigtigelse på 5%. Den luxembourgske regering, der var »snævert inddraget i [den anfægtede] beslutning[s] tilblivelse«, havde heller ikke svært ved at få kendskab til eller forstå disse grunde. I lyset af disse oplysninger, hvis rigtighed Storhertugdømmet Luxembourg ikke har betvivlet, finder jeg at kunne bekræfte, at Kommissionen på tilstrækkelig og korrekt vis har angivet de grunde, der førte den til at vedtage beslutning 2000/216.

52. Med hensyn til anbringendet om det åbenbart urigtige skøn, der er snævert forbundet med det netop behandlede anbringende, skal det først nævnes, at ifølge fast retspraksis tillader artikel 3 i forordning nr. 729/70 kun, at Kommissionen lader EUGFL afholde beløb, der er betalt i overensstemmelse med de relevante fællesskabsbestemmelser, hvilket er ensbetydende med, at hvis et udgift er blevet afholdt, uden at disse bestemmelser er blevet overholdt, skal Kommissionen afslå at lade EUGFL finansiere samtlige udgifter [19]. Domstolen har i øvrigt præciseret, at »[i det tilfælde, hvor] Kommissionen [...]

19 — Jf. bl.a. dom af 4.7.1996, sag C-50/94, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3331, præmis 26.

ikke afslår at afholde samtlige de udgifter, der skyldes den ulovlige praksis, men i stedet forsøger at beregne den økonomiske virkning af overtrædelsen ved at bedømme markedssituationen, som den ville have været, såfremt medlemsstaten ikke havde handlet retsstridigt [...] må bevisbyrden for, at beregningen er forkert, påhvile den medlemsstat, der kræver Kommissionens afslag omstødt« [20]. Denne retspraksis er senere blevet bekræftet, hvilket bl.a. er sket efter vedtagelsen af retningslinjerne [21].

53. Det følger således af denne praksis, at Kommissionen i den foreliggende sag, hvor der foreligger alvorlige uregelmæssigheder, der tilmed er ubestridt, var berettiget til at afslå hele finansieringen af de udgifter, Storhertugdømmet Luxembourg havde indberettet. Idet Kommissionen kun har afvist finansieringen for så vidt angår 5% af de samlede udgifter, der er omhandlet, på grundlag af retningslinjerne, kan Kommissionen ikke kritiseres for at havde handlet forkert. Hertil kommer, at selv om det er korrekt, at den luxembourgske regering har fremsat en række bemærkninger til Kommissionens vurdering, forholder det sig ikke desto mindre sådan, at regeringen hverken var i stand til at påvise, at uregelmæssighederne ikke vedrørte afgørende elementer i kontrolsystemet, eller at de forbedringer, der blev foretaget i løbet af den omhandlede periode (regnskabsårene 1996, 1997 og 1998), virkede således, at Fællesskabets risiko for at lide økonomiske tab blev nedsat, hvilket i det mindste for en del af udgifterne kunne begrunde en nedsættelse af den anvendte sats for de finansielle korrektioner.

54. Det er korrekt, at forligsorganet i sin endelige rapport, samtidig med at det anerkendte, at det store antal og de alvorlige svagheder ved den luxembourgske kontrol ifølge retningslinjerne kunne have begrundet en standardkorrektion på 5%, foreslog Kommissionen, at den foretog en ny undersøgelse af forslaget om at anvende den samme 5%-sats for tre på hinanden følgende regnskabsår, når der blev henset til, at der var sket forbedringer. Organet bemærkede imidlertid, at de af Kommissionen i juni 1997 foretagne undersøgelser ikke havde gjort det muligt at fastslå forbedringer af betydning, navnlig for så vidt angik kontrol på stedet, der i retningslinjerne kvalificeres som hovedkontrollen; der derfor i sig selv begrunder en korrektionssats på 5%. Selv om der er sket forbedringer, er de i det væsentlige begrænset til den administrative kontrol, og de har derfor ikke, som Kommissionen har bemærket, været egnet til afgørende at reducere Fællesskabets risiko for at lide økonomiske tab, således at korrektionen kan nedsættes fra 5% til 2%, eller helt ophæves for så vidt angår en del af korrektionerne.

55. Det første anbringende kan derfor ikke tages til følge.

20 — Dom af 24.3.1988, sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 1749, præmis 15.

21 — Jf. dommen af 4.7.1996 i sagen Grækenland mod Kommissionen, præmis 7 ff.

D — *Det tredje anbringende: tilsidesættelse af retningslinjerne i dokument nr. VI/5330/97 og proportionalitetsprincippet*

56. Den luxembourgske regering har i dette anbringende i vid udtrækning gentaget de argumenter, der allerede er blevet påberåbt til støtte for det andet anbringende. Regeringen har kritiseret Kommissionen for at have tilsidesat retningslinjerne, for så vidt som den i forbindelse med fastsættelsen af den finansielle korrektionssats undlod at tage hensyn til den afgørende omstændighed, at de kompetente nationale myndigheder siden 1996 havde udvist betydelige bestræbelser på at forbedre situationen, hvilket forligsorganet da også har anerkendt. Storhertugdømmet Luxembourg har tilføjet, at en korrektionssats på 5% er fuldstændig uforholdsmæssig i forhold til risikoen for, at EUGFL lider tab, hvilken risiko i realiteten ikke består.

57. Kommissionen har endnu en gang anerkendt, at Storhertugdømmet Luxembourg har foretaget forbedringer, og har endvidere anerkendt, at der ifølge retningslinjerne skal ske anvendelse af den laveste standardkorrektionssats, når de nationale myndigheder har iværksat effektive foranstaltninger til fjerne de mangler, der eventuelt er blevet afsløret. Kommissionen er imidlertid under henvisning til dens endelige konklusioner af 16. juli 1999 fremkommet med den indvending, at forbedringerne i den foreliggende sag var klart utilstrækkelige til, at man kunne tage hensyn til dem på den måde, som den sagsøgende regering mener, og at der i 1997 fortsat var svagheder, der fandtes at være alvorlige, og som berørte afgørende elementer i Storhertugdømmet Luxembourgs kontrol. Med hensyn til forligsorganets ovennævnte konklusioner foreslog organet blot, at Kommissionen genovervejede anvendelsen af en finansiel korrektion på 5%, uden at det blev gjort gældende, at Kommissionens måde at se sagen på, var retligt forkert. For så vidt angår den påståede uforholdsmæssige standardkorrektionssats har Kommissionen gjort gældende, at denne type berigtigelser netop er nødvendige, når det er umuligt at beløbsfastsætte den skade, som Fællesskabet har lidt som følge af de afslørede uregelmæssigheder.

58. Jeg mener ikke, at det er nødvendigt at behandle disse argumenter yderligere, idet det er klart, at de næsten fuldstændigt er baseret på de argumenter, jeg har undersøgt i forbindelse med det andet anbringende. Jeg nøjes derfor med at henvise til det, jeg kom frem til i denne forbindelse, navnlig vedrørende Kommissionens beslutning om at anvende den samme standardkorrektionssats for ikke mindre end tre på hinanden følgende regnskabsår, selv om der i løbet af den omhandlede periode, var blevet foretaget visse forbedringer af det luxembourgske kontrolsystem.

59. Det tredje anbringende kan derfor ikke tages til følge.

IV — Sagens omkostninger

60. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til artikel 69, stk. 3, første afsnit, kan Domstolen dog fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da Storhertugdømmet Luxembourg og Kommissionen hver især delvis har tabt sagen, bør det bestemmes, at hver part bærer sine egne omkostninger.

V — Forslag til afgørelse

61. I lyset af det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen at træffe afgørelse som følger:

»1) Kommissionens beslutning 2000/216/EF af 1. marts 2000 om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, fra EF-finansiering, annulleres, for så vidt som den udelukker udgifter, som Storhertugdømmet Luxembourg før den 26. maj 1996 har afholdt inden for sektoren for markafgrøder, fra EF-finansiering.

2) I øvrigt frifindes Kommissionen.

3) Hver part bærer sine egne omkostninger.«