FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO
fremsat den 23. januar 2003 [1]

I — Indledning

1. Ved stævning indleveret den 20. september 2000 har Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland i medfør af artikel 230 EF nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 2000/449/EF [2] (herefter »den anfægtede beslutning«) for så vidt angår udelukkelse fra EF-finansiering fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (herefter »EUGFL«), Garantisektionen, af et beløb på 5 039 175,46 EUR (svarende til 2 919 698,26 GBP), dvs. 2% af de udgifter, som Det Forenede Kongerige havde opgivet for sektoren for markafgrøder vedrørende høsten 1995 og 1996 (regnskabsårene 1996 og 1997) i Wessex-regionen, på grund af det utilstrækkelige tilsyn med kontrollerne i denne region.

1 — Originalsprog: italiensk.

2 — Kommissionens beslutning af 5.7.2000 om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt for EUGFL, Garantisektionen, fra EF-finansiering (meddelt under nummer K(2000) 1847) (EFT L 180, s. 49).

II — Relevante retsforskrifter

2. I Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (herefter »forordning nr. 729/70«) [3], som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1287/95 af 22. maj 1995 [4], præciseres det i artikel 1, stk. 2, litra b), at EUGFL, Garantisektionen, navnlig finansierer interventionerne til regulering af landbrugsmarkederne.

3. I artikel 3, stk. 1, i samme forordning bestemmes det:

»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).«

3 — EFT 1970 I, s. 196.

4 — EFT L 125, s. 1.

4. I artikel 5, stk. 2, i forordningen bestemmes:

»2. Efter høring af [EUGFL]-komitéen:

[...]

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 afgørelse 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.

[...]«

5. I artikel 8, stk. 1, bestemmes:

»1. 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.

2. Tilbagebetales de nævnte beløb ikke fuldt ud, bærer Fællesskabet de finansielle følger af uregelmæssighederne eller forsømmelserne; dette gælder ikke for uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for.

De tilbagekrævede beløb betales til de kontorer eller organer, som har udbetalt dem; disse trækker beløbene fra de udgifter, som finansieres af fonden.«

6. For så vidt angår især ovennævnte artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70, som ændret, henledes opmærksomheden på artikel 8, stk. 1 og 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1663/95 af 7. juli 1995 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning nr. 729/70 for så vidt angår proceduren for regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen[5], der bestemmer følgende:

»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 fremtidigt overholdes, og giver en vurdering af eventuelle udgifter, som den påtænker at udelukke i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning 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)

5 — EFT L 158, s. 6.

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

7. I 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 [6], bestemmes:

»1. Der oprettes under Kommissionen et forligsorgan, 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. I artikel 1, stk. 2, litra a), i beslutning 94/442 bestemmes det, at

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

9. For så vidt angår de finansielle følger af undersøgelser, der påviser mangler ved en medlemsstats kontrolprocedurer, har Kommissionen udarbejdet et dokument indeholdende de retningslinjer, der skal følges i sådanne tilfælde (dokument nr. VI/216/93 af 3.6.1993), senere gennemgået og erstattet af dokument nr. VI/5330/97 af 23. december 1997 (herefter »retningslinjerne«). I henhold til den fremgangsmåde, der er skitseret i disse

6 — EFT L 182, s. 45.

dokumenter, og som er blevet fulgt siden regnskabsafslutningen for regnskabsåret 1990, anvender Kommissionen, når de uretmæssige betalinger og dermed størrelsen af Fællesskabets finansielle tab ikke kan fastlægges finansielle standardkorrektioner på 2%, 5% eller 10% af de anmeldte udgifter afhængigt af risikoen for tab.

10. Hvad nærmere bestemt angår de finansielle korrektioner, der anvendes, når medlemsstaternes myndigheder har foretaget en utilstrækkelig kontrol, skelnes der i retningslinjerne mellem to kategorier, 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, tilbageholdelsesperioder osv. De foretages enten på stedet eller ved krydsrevision af uafhængige data såsom matrikelbøger.

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

11. På grundlag af retningslinjerne anvender Kommissionen de forskellige satser for de standardkorrektioner således:

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

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

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

12. Højere korrektionssatser på op til 100% kan besluttes i undtagelsestilfælde.

III — Faktiske omstændigheder

13. I perioden fra den 30. juni til den 4. juli 1997 gennemførte Kommissionen kontrol af støtten til markafgrøder i England og Wales. Denne kontrol vedrørte bl.a. Regional Service Centre (et regionalt center, herefter »centret«) i Bristol under Minister of Agriculture, Fisheries and Food (Ministeriet for Landbrug, Fiskeri og Fødevarer; herefter »MAFF«), som Wessex henhører under. Ved denne lejlighed valgte Kommissionens tjenestemænd at gennemføre en indgående revision af tre ansøgninger om støtte, som centret i Bristol havde behandlet, og som den samme inspektør allerede havde foretaget kontrol af på stedet.

14. Parterne er ikke enige om begrundelsen for valget af disse tre ansøgninger. I henhold til Kommissionen forelå der på tidspunktet for gennemførelse af revisionen ikke andre tilsynsrapporter i Bristol-centret, hvorfor kun disse tre sager kunne danne grundlag for en indgående revision. Det Forenede Kongerige gør derimod gældende, at syv andre inspektører i det samme center på det pågældende tidspunkt havde gennemført 17 tilsyn på stedet, og at Kommissionen derfor ligeledes kunne have underkastet andre ansøgninger om støtte en indgående revision. Parterne er dog enige om, at der ved revisionen blev påvist store uoverensstemmelser i de tre udvalgte sager.

15. Som følge heraf beordrede MAFF, at den inspektør, der havde foretaget kontrollerne på stedet i de tre pågældende sager, blev overflyttet til et andet arbejdsområde. Endvidere beordrede det, at de tilsyn, som den pågældende inspektør havde foretaget i 1997, og nogle af kontrollerne foretaget af andre inspektører samme år blev gentaget, så problemets omfang kunne kortlægges. Det fremgik heraf, at der i forbindelse med fire af de fem øvrige kontroller foretaget af den pågældende inspektør i 1997 kunne påvises uregelmæssigheder; da disse uregelmæssigheder blev rettet i tide, led EUGFL ikke noget økonomisk tab i 1997. Til gengæld blev der ikke konstateret nogen uregelmæssigheder i forbindelse med de fornyede tilsyn med et udsnit af de kontroller, som de øvrige inspektører havde foretaget.

16. Ved skrivelse af 12. december 1997 meddelte Kommissionens tjenestegrene i overensstemmelse med artikel 8 i forordning nr. 1663/95 Det Forenede Kongerige de uregelmæssigheder, der var blevet konstateret i forbindelse med revisionen i det regionale center i Bristol, og de præciserede ligeledes, at en del af de opgivne udgifter for 1995 og 1996 i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70 kunne udelukkes fra EF-finansiering på grund af alvoren af de konstaterede uregelmæssigheder. Med henblik herpå anmodede Kommissionens tjenestegrene om nærmere oplysninger om retningslinjerne for tilsyn med de af den inspektør, der var ansvarlig for de påviste uregelmæssigheder, udførte aktiviteter samt oplysninger om de foranstaltninger, der i 1995 og 1996 blev truffet i det område, der henhører under centeret i Bristol, for at påvise eventuelle uregelmæssigheder begået af andre inspektører og for at råde bod herpå.

17. Myndighederne i Det Forenede Kongerige svarede ved skrivelse af 17. marts 1998, at en gentagelse af samtlige kontroller foretaget af den pågældende inspektør havde vist, at de uregelmæssigheder, der blev påvist i 1997, svarede til 9,45% af de samlede støtteansøgninger, som denne havde kontrolleret, og at de mulige skyldige beløb skulle kunne beregnes ved at anvende denne sats på den samlede værdi af de ansøgninger om finansiering, som den pågældende inspektør havde kontrolleret i 1995 og 1996. I samme skrivelse meddelte de britiske myndigheder Kommissionen, at de havde til hensigt at foretage en ny undersøgelse af alle de ansøgninger, som den pågældende inspektør havde kontrolleret i de to foregående år, 1995 og 1996, med det formål at påvise eventuelle andre uregelmæssigheder.

18. Ved skrivelse af 16. juni 1998 bekræftede Kommissionens tjenestegrene over for Det Forenede Kongerige sin vurdering af de uregelmæssigheder, der var blevet påvist i det regionale center i Bristol, og de indkaldte i overensstemmelse med artikel 8 i forordning nr. 1663/95 til et bilateralt møde med Kommissionens tjenestegrene den 16. september 1998.

19. På opfordring fra Kommissionens tjenestegrene og med henblik på mødet den 16. september sendte Det Forenede Kongerige ved skrivelse af 21. august 1998 Kommissionen supplerende oplysninger om det kontrol- og tilsynssystem, som det regionale center i Bristol anvendte i forbindelse med fællesskabsstøtteordningerne.

20. Efter mødet den 16. september 1998 meddelte Generaldirektoratet for Landbrug under Kommissionen ved telefax af 4. november 1998 Det Forenede Kongeriges myndigheder, at den agtede at foreslå en finansiel korrektion på 9,45% af det samlede beløb for de støtteansøgninger for 1995 og 1996, som den pågældende inspektør havde kontrolleret, dvs. at den som foreslået i Det Forenede Kongeriges skrivelse af 17. marts 1998 ville anvende en

sats på disse to år, som svarede til de uregelmæssigheder, der blev påvist i forbindelse med de støtteansøgninger, som blev indgivet i 1997, og som den pågældende inspektør havde kontrolleret. I samme telefax blev Det Forenede Kongerige opfordret til inden for seks uger at fremsætte sine bemærkninger til den påtænkte foranstaltning.

21. Det fremgår ikke af sagens akter, om Det Forenede Kongerige har fremsendt et skriftligt svar på ovennævnte telefax af 4. november 1998. Men i overensstemmelse med artikel 8, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1663/95 meddelte Generaldirektoratet for Landbrug med skrivelse af 2. august 1999 formelt Det Forenede Kongerige den konklusion, at der efter høring af de øvrige berørte tjenestegrene i Kommissionen og i modsætning til, hvad der fremgik af telefaxen af 4. november 1998, ville blive foreslået et fradrag på 2% af de samlede udgifter kontrolleret af centret i Bristol i 1995 og i 1996.

22. Den 6. oktober 1999 krævede Det Forenede Kongerige derfor, at der blev indledt en forligsprocedure i henhold til beslutning 94/442. Over for forligsorganet fremførte Det Forenede Kongerige, at de af Kommissionen konstaterede uregelmæssigheder, da der blot var tale om en enkelt inspektørs arbejde i 1997, var isolerede og ikke tilstrækkelige til at konkludere, at det kontrolsystem, der anvendtes i Bristol-centrets område, var utilstrækkeligt. Det er således fremgået af adskillige kontroller udført af de britiske myndigheder efter Kommissionens revision, at inspektøren ikke havde begået uregelmæssigheder i løbet af de foregående to år bortset fra tre mindre fejl i 1996, og ingen anden inspektør havde begået uregelmæssigheder i 1997. Det Forenede Kongerige bekræftede endvidere, at der allerede i 1995 og i 1996 fandtes et effektivt system for tilsyn med inspektørernes arbejde i Bristol-centrets område, og selv om det endnu ikke havde været muligt at påvise de uregelmæssigheder, som den pågældende inspektør havde begået, på det tidspunkt, hvor Kommissionen foretog sin revision, ville de uden tvivl være blevet påvist på et senere tidspunkt og i tide til, at der kunne rettes op på dem. Endelig oplyste Det Forenede Kongerige, at man i 1997 vedtog et forbedret system for tilsyn med kontrollerne på stedet.

23. Kommissionen fremførte derimod, at de uregelmæssigheder, som den havde konstateret, selv om de kun vedrørte en enkelt inspektørs arbejde, var et alvorligt tegn på, at hele tilsynssystemet i den pågældende region var utilstrækkeligt, således at risikoen for, at EUGFL havde måttet afholde for store udgifter i 1995 og 1996, ikke var begrænset til det arbejde, som den pågældende inspektør havde udført. Efter Kommissionens mening bekræftedes dette ligeledes af, at de konstaterede uregelmæssigheder efter forbedringen af tilsynssystemet i 1997 steg fra 5,86% i 1996 til over 15% i 1997. Hertil svarede Det Forenede Kongerige imidlertid, at denne stigning kunne forklares med, at landmændene i 1997 var blevet langt mere

økonomisk afhængige af betalingerne for »opdyrkede arealer«, og at de derfor havde tendens til at opgive arealstørrelser, der lå så tæt som muligt på de reelle arealstørrelser, hvorved der opstod en risiko for unøjagtigheder.

24. I sin endelige rapport af 8. marts 2000 opfordrede forligsorganet Kommissionens tjenestegrene til at tage deres vurdering af tilsynet med kontrollerne på stedet i Bristolcenterets område op til fornyet behandling. Efter dets mening var de tre kontroller på stedet, som Kommissionen havde undersøgt, ikke repræsentative for kvaliteten af kontrollen i den pågældende region. Og som Det Forenede Kongerige hævdede, havde man ikke haft tid til at gennemføre tilsynssystemet, da Kommissionen havde foretaget sin revision i begyndelsen af den periode, hvor der blev foretaget kontroller på stedet, hvilket gør det umuligt at drage en generel konklusion om, at tilsynet i denne region var utilstrækkeligt.

25. Rapporten fra forligsorganet foranledigede imidlertid ikke Kommissionens tjenestegrene til at ændre mening. De foreslog derfor den standardkorrektion på 2% af de udgifter, som Det Forenede Kongerige havde opgivet for sektoren for markafgrøder i forbindelse med høsten 1995 og 1996 (regnskabsårene 1996 og 1997) i Wessex-regionen, som det blev meddelt i ovennævnte skrivelse af 2. august 1999, og som Kommissionen traf endelig beslutning om i den anfægtede beslutning i denne sag.

IV — Stillingtagen

26. Det Forenede Kongerige har fremført fire anbringender til støtte for søgsmålet vedrørende den anfægtede beslutning:

— Med det første anbringende gør den sagsøgende regering gældende, at den anfægtede beslutning er retsstridig, da Kommissionen fejlagtigt har konkluderet, at tilsynet med kontrollerne i Wessex-regionen var utilstrækkeligt, idet den har konkluderet, at de udgifter, der er genstand for de kritiserede fradrag, ikke er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), første afsnit, i forordning nr. 729/70.

— Subsidiært fremfører Det Forenede Kongerige med det andet og tredje anbringende, at Kommissionen ved fastsættelsen af det beløb, der er udelukket fra EF-finansiering, under alle omstændigheder har overtrådt artikel 5, stk. 2, litra c), fjerde afsnit, i forordning nr. 729/70 og/eller har foretaget en åbenlys vurderingsfejl, ligesom den har tilsidesat proportionalitetsprincippet.

— Endelig fremfører Det Forenede Kongeriges regering, at der er sket en til-

sidesættelse af væsentlige formforskrifter i den procedure, som førte til vedtagelsen af den anfægtede beslutning.

A — *Kommissionens påståede fejlagtige vurdering af, at tilsynssystemet i den pågældende region var utilstrækkeligt*

1) Parternes argumenter

27. Det Forenede Kongerige hævder, at Kommissionen har begået en fejl ved at betragte tilsynet med kontrollerne på stedet i Wessex-regionen, der henhører under Bristol-centret, som utilstrækkeligt. Efter sagsøgerens mening berettiger ingen af de to elementer, Kommissionen har taget i betragtning, nemlig uregelmæssighederne i forbindelse med kontrollerne på stedet foretaget af en enkelt inspektør, og påvist i forbindelse med revisionen i 1997, og stigningen i antallet af påviste uregelmæssigheder i den pågældende region i 1997 i forhold til 1996, denne konklusion.

28. Hvad angår især den utilstrækkelige kontrol på stedet, som Kommissionens tjenestemænd påviste, fastslår Det Forenede Kongerige med en gentagelse af de argumenter, som landet fremførte over for forligsorganet, at det eksisterende tilsynssystem ville have afsløret disse uregelmæssigheder. Det var ikke sket på tidspunktet for Kommissionens revision, af den enkle årsag, at denne revision fandt sted mellem udgangen af juni og begyndelsen af juli 1997, dvs. i slutningen af den første måned i den firemånedersperiode, hvor kontrollerne på stedet finder sted. Der havde således ikke allerede i denne fase været tid til at foretage tilsyn. Da udbetalingen af støtte under alle omstændigheder først finder sted fra den 16. oktober, havde de nationale myndigheder stadig tilstrækkelig tid til at foretage et effektivt tilsyn.

29. For at underbygge ovenstående forklarede Det Forenede Kongerige de to bestanddele i det tilsynssystem, der var gældende på tidspunktet for Kommissionens revision, nemlig kontrol af dokumenter og fælles tilsyn. Det første element består i, at Field Team Manager, der er ansvarlig for kvaliteten af de kontroller på stedet, som inspektørerne fra Bristol-centret foretager, gennemfører en stikprøveundersøgelse af rapporterne om de kontroller, som inspektørerne har foretaget. De fælles tilsynsbesøg består derimod i, at Field Team Manager uanmeldt deltager i de kontroloperationer på stedet, der udføres af en inspektør, eller i, at en inspektør med højere anciennitet (anmeldt eller uanmeldt) deltager i de kontroloperationer, som udføres af en anden inspektør. Det Forenede Kongerige anfører, at dette tilsynssystem, der blev brugt frem til Kommissionens revision og dermed også i de to foregående år, var fuldstændigt og effektivt, og at det dermed opfyldte kravene i fællesskabslovgivningen. For at demonstrere, hvordan systemet fun-

gerede, anførte Det Forenede Kongerige, at Field Team Manager i 1996 havde undersøgt 100 ud af 239 kontrolrapporter, og at der samme år blev gennemført 46 kontroller under overværelse af Field Team Manager, mens 88 andre kontroller blev udført under overværelse af en inspektør med højere anciennitet.

30. Den sagsøgende regering mener, at de meget kortvarige kontroller på stedet, foretaget af den inspektør, som var ansvarlig for de tre sager, der dannede grundlag for Kommissionens revision, ville være blevet afsløret i forbindelse med kontrollen af dokumenterne, der netop vedrører inspektørernes rapporter, hvori de foretagne kontrollers varighed specifikt er angivet. Da den pågældende inspektør endvidere var en af de yngste, ville denne kontrol være blevet underlagt et nøjere tilsyn omfattende en række fælles tilsyn, hvor inspektøren ville være blevet ledsaget af en inspektør med højere anciennitet.

31. Endvidere anfører Det Forenede Kongerige, at fællesskabslovgivningen ikke kræver, at der indføres detaljerede og ufleksible regler, men netop, at der indføres et sammenhængende og effektivt system til overvågning af personale med ansvar for kontroller på stedet, som det, der allerede fandtes i Bristol-centret på tidspunktet for Kommissionens revision.

32. Kommissionen vil heller ikke kunne hævde det modsatte med henvisning til stigningen i antallet af påviste uregelmæssigheder efter indførelsen af et udbygget tilsynssystem i 1997. Med en gentagelse af de argumenter, der blev fremført for forligsorganet, gør Det Forenede Kongerige gældende, at denne stigning kan forklares med, at landmændene er blevet langt mere økonomisk afhængige af støtten til markafgrøder, og at de derfor har søgt at opnå den maksimale støtte. Så i modsætning til det, der skete i mere gunstige perioder, hvor landmændene snarere syndede gennem overdreven forsigtighed i beregningerne af de støtteberettigede arealer for at undgå sanktioner, opgav de i 1997 arealstørrelser, der lå så tæt som muligt på virkeligheden, idet de dermed løb en risiko for at begå fejl.

33. Kommissionen indvendte herimod, at man ikke, selv om der i 1997 var blevet påvist alvorlige uregelmæssigheder i forbindelse med de kontroller, som en enkelt inspektør havde foretaget, kunne udelukke, at der ligeledes var begået uregelmæssigheder i de foregående år både af den samme inspektør og af de øvrige inspektører i Bristol-centret. Det fremgår således af den kontrol, som de britiske myndigheder har foretaget efter Kommissionens revision, at denne inspektør ligeledes havde begået flere fejl i forbindelse med kontrollerne i 1996, selv om de ikke var ligeså alvorlige som dem, der blev konstateret i 1997. Følgelig er intet afgørende faktum, at de kontroller, som i 1997 blev gennemført vedrørende de to foregående år, ikke havde afsløret

alvorlige uregelmæssigheder, da Det Forenede Kongerige selv indrømmer, at eventuelle tidligere begåede fejl muligvis ikke er nemme at påvise på et senere tidspunkt.

34. Endvidere anfører Kommissionen, at den pågældende inspektørs arbejde lod så meget tilbage at ønske i 1997, at det er svært at forestille sig, at han har været meget bedre de foregående år. At der ikke er påvist væsentlige mangler ved den pågældende inspektørs arbejde i 1995 og 1996, fører derfor til den konklusion, at tilsynet også her var utilstrækkeligt.

35. Det faktum, at antallet af konstaterede uregelmæssigheder i 1997 i den region, der henhører under Bristol-centret, steg betydeligt efter indførelsen af et intensiveret tilsynssystem bestående i, at tjenestemænd med lang anciennitet gentager kontroller på stedet foretaget af andre inspektører, fører til den konklusion, at fejl er undsluppet tilsynet de foregående år. Stigningen i antallet af konstaterede uregelmæssigheder vil heller ikke kunne forklares ved »maksimeringen« af de opgivne arealer, sådan som Det Forenede Kongerige hævder. Netop det faktum, at man i 1997 registrerede vanskelige konjunkturer for landmændene, skulle have gjort disse endnu mere påpasselige med opgivelsen af støtteberettigede arealer, for at undgå, at de blev straffet med lavere eller fortabt støtte. I denne situation kan det ikke fastslås, at Det Forenede Kongerige har bevist, at det tilsynssystem, der blev anvendt inden Kommissionens revision, var fuldstændigt og effektivt.

2) Vurdering

36. Indledningsvis vil jeg gerne minde om, at det ifølge Domstolens faste praksis påhviler Kommissionen at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af bestemmelserne vedrørende de fælles markedsordninger for landbruget [7], og at begrunde sin beslutning, hvis der heri fastslås manglende kontrol eller mangler ved den kontrol, som vedkommende medlemsstat har gennemført [8]; den er dog ikke forpligtet til »udtømmende at godtgøre, at medlemsstaternes kontrolforanstaltninger er utilstrækkelige, men at fremlægge bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til de kontrolforanstaltninger, som de nationale myndigheder har truffet« [9]. I henhold til samme retspraksis påhviler det til gengæld medlemsstaten at føre det mere detaljerede og fuldstændige bevis for, at kontrollen faktisk er foretaget, og efter omstændighederne for, at Kommissionens angivelser er forkerte [10]. Hvis en medlemsstat ønsker at afkræfte Kommissionens

7 — Dom af 19.2.1991, sag C-281/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 347, præmis 19, og af 28.10.1999, sag C-253/97, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7529, præmis 6.

8 — Jf. f.eks. dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 23.

9 — Dom af 21.1.1999, sag C-54/95, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 35, præmis 35, og af 22.4.1999, sag C-28/94, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 1973, præmis 40.

10 — Jf. i denne forbindelse dom af 21.1.1999 i sagen Tyskland mod Kommissionen (præmis 35) og af 22.4.1999 i sagen Nederlandene mod Kommissionen, præmis 41, samt dom af 6.3.2001, sag C-278/98, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 1501, præmis 93.

konstateringer, skal den underbygge sine egne påstande med elementer, der godtgør eksistensen af et pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem [11].

37. Jeg vil herefter gå over til at vurdere den foreliggende sag i lyset af ovennævnte retspraksis. Med henblik herpå finder jeg, at det er nødvendigt at undersøge, om Kommissionen har indhentet beviselementer, der kan så begrundet og rimelig tvivl med hensyn til tilstrækkeligheden af det tilsyns- og kontrolsystem, der anvendtes i Bristol-centrets område. Dernæst skal det undersøges, om Det Forenede Kongerige har fremlagt elementer, som har kunnet tilbagevise eller i det mindste afkræfte denne tvivl i væsentlig grad.

38. Hvad angår det første punkt mener jeg ikke, at Kommissionen har begået en skønsfejl ved på baggrund af de alvorlige uregelmæssigheder, der blev konstateret i forbindelse med kontrollerne i Bristol-centret, at fastslå, at dette centers tilsynssystem ikke kunne påvise eller afhjælpe eventuelle mangler eller uregelmæssigheder ved de kontroller på stedet, som dets egne inspektører havde foretaget.

39. Det er korrekt, at de påviste uregelmæssigheder vedrører en enkelt inspektørs arbejde i 1997. Men det er afslørende, at næsten alle de kontroller på stedet udført af denne inspektør i 1997 frem til den dato, hvor denne blev overført til andre arbejdsopgaver, fremviste uregelmæssigheder, og at flere af disse var så indlysende, at en simpel kontrol af de dokumenter, som denne inspektør havde indsamlet, ville have været tilstrækkelig til at påvise dem, hvilket Det Forenede Kongerige selv anfører. Medmindre der fremlægges beviser for det modsatte, forekommer det mig under disse omstændigheder rimeligt at fastslå, at tilsynssystemet i Bristol-centret ikke kunne afsløre disse uregelmæssigheder, og at det derfor var ineffektivt.

40. Endvidere synes stigningen i antallet af støtteansøgninger, der fremviser uregelmæssigheder i forbindelse med kontroller på stedet foretaget af inspektørerne fra Bristol-centeret efter indførelsen af det intensiverede tilsynssystem i 1997, at bekræfte det nye tilsynssystems effektivitet i forhold til manglerne ved det system, der var gældende på tidspunktet for Kommissionens revision.

41. Hermed kan jeg fastslå, at Kommissionen har opfyldt bevisbyrden i ovennævnte retspraksis, da de uregelmæssigheder, den har påvist, selv om de kun vedrører en enkelt inspektør, har skabt en alvorlig og rimelig tvivl om, hvorvidt tilsyns- og kontrolsystemet i Bristol-centerets område overordnet set var tilstrækkelig.

11 — Jf. dommen af 28.10.1999 i sagen Italien mod Kommissionen (præmis 7), hvori der findes andre henvisninger, og dom af 11.1.2001, sag C-247/98, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 70.

42. Hvad derimod angår Det Forenede Kongeriges påstande om, at tilsynssystemet i Bristol-centrets område fungerede effektivt inden Kommissionens revision, forekommer det mig ikke, at disse er underbygget af konkrete og præcise elementer, der kan afkræfte det velbegrundede i Kommissionens »rimelige tvivl«.

43. Det Forenede Kongerige begrænser sig til at fastslå, at Field Team Manager i 1996 havde undersøgt 100 ud af 239 kontrolrapporter, og at der samme år var blevet foretaget omkring 46 kontroller på stedet under overværelse af Field Team Manager, mens 88 andre kontroller var blevet foretaget under overværelse af en inspektør med højere anciennitet. Det er imidlertid ikke klart, hvor mange og hvilke kontrolrapporter udarbejdet af den inspektør, som beviseligt har begået uregelmæssigheder, der var blevet undersøgt af Field Team Manager i 1995 og 1996, og hvilke og hvor mange af de kontroller, som inspektøren foretog i disse to år, der var blevet foretaget under overværelse af chefen eller en inspektør med højere anciennitet. Den sagsøgende regering forklarer i øvrigt heller ikke, hvorfor tilsynssystemet aldrig har afsløret uregelmæssigheder ved de kontroller, som den pågældende inspektør havde foretaget inden 1997, når en simpel gentagelse af disse kontroller, selv med alle de begrænsninger, der er knyttet til en efterfølgende kontrol, var tilstrækkeligt til at påvise adskillige fejl begået af denne inspektør i 1996.

44. Af disse årsager mener jeg, at det første anbringende i søgsmålet er ugrundet og således bør forkastes.

B — *Størrelsen af den anvendte finansielle korrektion*

45. Andet og tredje anbringende i søgsmålet har til formål at sætte spørgsmålstegn ved størrelsen af den finansielle korrektion, som Kommissionen har anvendt i den anfægtede beslutning. Det Forenede Kongerige anklager navnlig Kommissionen for at have anvendt et fast fradrag i stedet for et fradrag, der beregnes på grundlag af mere specifikke kriterier svarende til de konstaterede uregelmæssigheder, og for under alle omstændigheder at have tilsidesat proportionalitetsprincippet. Da de to anbringender i søgsmålet hænger meget nøje sammen, bør de behandles sammen.

1) Parternes argumenter

46. Det Forenede Kongerige understreger først og fremmest, som Kommissionen også selv har erkendt, at det påståede utilstrækkelige tilsyn ikke medførte økonomiske tab for EUGFL i 1997 takket være de korrigerende foranstaltninger, som de nationale myndigheder gennemførte. Hvad derimod angår de to foregående år fastslår Det Forenede Kongerige, at de eventuelle finansielle konsekvenser, som Kommissionen har draget af de uregelmæssigheder, der blev påvist i 1997 for så vidt angår en enkelt inspektør, allerhøjest kan anvendes på denne inspektørs aktiviteter, da der ikke findes nogen beviser for, at de 12 øvrige inspektører i Bristol-centrets område havde

gjort sig skyldige i uregelmæssigheder. Endvidere fremfører den sagsøgende regering, at de britiske myndigheder efter at have gentaget de kontroller, som denne inspektør havde foretaget i 1995 og i 1996, for at påvise eventuelle andre uregelmæssigheder, kun havde konstateret tre fejl svarende til et lille beløb, som denne inspektør havde begået i 1996 (som senere gav anledning til inddragelse af et beløb på 919,66 GBP, der blev krediteret EUGFL), mens der ikke blev påvist nogen fejl i 1995. En finansiel korrektion for disse to år er derfor ikke berettiget.

47. Det Forenede Kongerige erkender dog, at resultaterne af de nye kontroller har en begrænset værdi, da de afgrøder, for hvilke der blev anmodet om støtte i 1995 og i 1996, ikke længere kunne beses. Hvis det derfor anses for berettiget at fradrage et beløb for disse to år, bør det udelukkende beregnes på grundlag af et beløb svarende til det samlede beløb for de støtteansøgninger, som den pågældende inspektør har kontrolleret. Det er således kun for denne inspektørs vedkommende, at de ekstra kontroller, som de nationale myndigheder besluttede, har påvist en risiko for uregelmæssigheder. En korrektion på 9,45% bør anvendes på det således beregnede beløb svarende til de uregelmæssigheder, der blev påvist i forbindelse med inspektørens kontroller på stedet i 1997. Endvidere tilføjer den sagsøgende regering, at et sådant fradrag svarer til det fradrag, som Generaldirektoratet for Landbrug under Kommissionen oprindeligt foreslog i november 1998.

48. På grundlag af ovenstående konkluderer Det Forenede Kongerige, at et fast fradrag på 2% af det samlede beløb for samtlige støtteansøgninger behandlet af Bristol-centret er uberettiget. Under alle omstændigheder er det en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, da den anvendte korrektion således resulterer i et beløb, der er over 23 gange højere (fra 125 866 GBP til 2 921 518 GBP) end det beløb, som Generaldirektoratet for Landbrug oprindeligt foreslog.

49. Kommissionen forsvarer til gengæld sit valg med en gentagelse af de argumenter, den allerede fremsatte i forbindelse med tilsynssystemets utilstrækkelighed. Netop det, at det er umuligt efterfølgende at bedømme helt nøjagtigt, hvilken indflydelse de konstaterede mangler har haft på kvaliteten af kontrollerne på stedet og på de dertil knyttede udgifters regelmæssighed, gør det påkrævet at anvende et fast fradrag.

50. Hvad angår det faste fradrags størrelse fremfører Kommissionen, at de alvorlige mangler ved hovedkontrollerne endog ville have berettiget en sats på 5%. Til trods herfor har den anset det for hensigtsmæssigt at anvende en sats på 2%, da den væsentligste mangel, der bebrejdes Det Forenede Kongerige, nemlig tilsynssystemets utilstrækkelighed, vedrører støttekontrollen, og da de nationale myndigheder indførte hurtige og effektive korrigerende foranstaltninger, så snart uregelmæssighederne blev påvist.

51. Hvad dernæst angår den påståede tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet understreger Kommissionen, at den finansielle korrektion, den har anvendt, afspejler de påviste manglers indflydelse på EUGFL's udgifter. Overholdelsen af proportionalitetsprincippet skulle være sikret med det kritiserede faste fradrag på 2%, der er minimumssatsen fastsat i de retningslinjer, som Kommissionen har fastsat med dette formål for øje (jf. afsnit 10 og 11 ovenfor).

2) Vurdering

52. For at kunne vurdere de to undersøgte anbringender i søgsmålet må det klarlægges, a) om Kommissionen har begået en fejl ved at vurdere, at de finansielle konsekvenser og den konstaterede utilstrækkelighed ikke kunne bestemmes nøjagtigt, og dermed at anvende et fast fradrag i stedet for et specifikt fradrag, og b) om den ved at fastsætte denne korrektion til 2% har overskredet grænserne for sine skønsbeføjelser og tilsidesat proportionalitetsprincippet.

53. For så vidt angår det første punkt mener jeg ikke, at svaret kan være negativt, når man en gang har accepteret den konklusion, at tilsynssystemet i Bristol som helhed rent faktisk var utilstrækkeligt. Hvis det, som jeg har forsøgt at påvise ovenfor (jf. punkt 39-44 ovenfor), er korrekt, at de konstaterede mangler er et udtryk for tilsyns- og kontrolsystemets generelle utilstrækkelighed, kan man kun konkludere, at Kommissionen med rette har truffet beslutning om et fast fradrag.

54. Spørgsmålet i punkt b) må dog ligeledes besvares negativt. Som Kommissionen ganske rigtigt har fremført, er det faste fradrag på 2% det minimumsfradrag, der er fastsat i de retningslinjer, som den har fastlagt: En lavere korrektion er således kun mulig, hvis den pågældende medlemsstat kan påvise, at det maksimale sandsynlige tab for EUGFL ligger under denne minimumssats. Jeg mener dog ikke, at Det Forenede Kongerige er fremkommet med overbevisende oplysninger i denne forbindelse. Ikke blot har man rent faktisk indrømmet, at en gentagelse af de kontroller på stedet, som den inspektør, der var ansvarlig for de konstaterede uregelmæssigheder, havde foretaget i 1995 og i 1996, ikke gjorde det muligt at spore alle de uregelmæssigheder, som denne måtte have begået, man har end ikke besluttet at gentage de kontroller på stedet, der blev foretaget af de øvrige inspektører i 1995 og i 1996, men har begrænset sig til kun at undersøge omkring 10 af de kontroller, der blev foretaget i 1997, og man har, uden dog at fremlægge beviser herfor, gjort gældende, at der var tale om kontroller foretaget før Kommissionens revision.

55. På grundlag af ovenstående mener jeg således heller ikke, at andet og tredje anbringende i søgsmålet er begrundet.

C — *Den påståede tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter*

1) Parternes argumenter

56. I det fjerde anbringende i søgsmålet gør Det Forenede Kongerige endelig gældende, at Kommissionen ikke har overholdt de procedureforskrifter, der er opstillet i artikel 8, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1663/95 vedrørende den »bilaterale drøftelse« mellem institutionen og den pågældende medlemsstat (jf. punkt 6 ovenfor). Den sagsøgende regering mener således, at Kommissionen i sagen her har gennemført denne drøftelse uden at »søge« at nå frem til en aftale om det forslag til et finansielt fradrag, som senere officielt blev meddelt medlemsstaten.

57. For det første sørgede den således ikke for, at alle de berørte tjenestegrene, men kun Generaldirektoratet for Landbrug, deltog i den bilaterale drøftelse. Endvidere foreslog den i første omgang et mere begrænset finansielt fradrag og senere, tilsyneladende efter, at den havde hørt de tjenestegrene, der ikke havde deltaget i drøftelsen, et kraftigt forhøjet fradrag. Den sagsøgende regering gør gældende, at en sådan fremgangsmåde gør forsøget på at nå frem til en aftale under den bilaterale drøftelse meningsløs, og dette er så meget mere alvorligt, som proceduren i artikel 8, stk. 1, blev indført for at beskytte medlemsstaternes interesser på et område, hvor de finansielle konsekvenser kan være store.

58. Kommissionen gør på sin side gældende, at den fuldt ud har overholdt formforskrifterne i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95. Den har navnlig underrettet Det Forenede Kongerige korrekt om de uregelmæssigheder, der blev konstateret i forbindelse med dens revision, ved skrivelse af 12. december 1997, hvori den endvidere nævnte muligheden for et finansielt fradrag i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning nr. 729/70. Det Forenede Kongerige var derfor fuldt underrettet om, at et fradrag på 2% eller endog et endnu højere beløb ville kunne blive anvendt.

59. Den bilaterale drøftelse blev ligeledes gennemført korrekt og i nøje overensstemmelse med ovennævnte artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95. Kommissionen indrømmer, at Generaldirektoratet for Landbrug efter denne drøftelse gav udtryk for, at det finansielle fradrag, der ville blive anvendt, ville være begrænset til de udgifter, der var blevet kontrolleret af den inspektør, hvis arbejde havde været utilstrækkeligt. Men den understreger, at der netop kun var tale om den udtalelse, som

det pågældende generaldirektorat ville forelægge for Kommissionen, en udtalelse, der ikke var og ikke kunne betragtes som institutionens endelige beslutning.

60. Det faktum, at Kommissionen derefter traf en anden beslutning ved at fastslå, at de konstaterede uregelmæssigheder berettigede et strengere finansielt fradrag, betyder på ingen måde, at proceduren ikke var blevet gennemført korrekt, og det gør heller ikke den forudgående bilaterale drøftelse meningsløs. Tværtimod muliggjorde denne drøftelse en indgående udveksling af idéer mellem de berørte parter, der kunne klarlægge de faktuelle spørgsmål og elementer. Kommissionen tilføjer endvidere, at det står klart, at de bilaterale drøftelser i henhold til artikel 8 ikke er en formel mekanisme til bilæggelse af tvister, idet kun Domstolen har beføjelser på dette område.

2) Vurdering

61. Indledningsvis vil jeg gerne minde om, at det følger af Domstolens faste praksis dels, »at Kommissionen i sine relationer til medlemsstaterne er forpligtet til at overholde de betingelser, som den i gennemførelsesforordninger har pålagt sig selv« [12], dels at »[m]edlemsstaterne [...] i deres relationer til Kommissionen [dog] ikke [kan] indtage en fuldstændig formalistisk holdning, når det fremgår af omstændighederne, at deres rettigheder fuldt ud er respekteret« [13]. Under alle omstændigheder følger det ligeledes af Domstolens faste praksis, at »[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« [14].

62. Det fremgår af disse principper, at det for at kunne tage stilling til, om det fjerde anbringende er begrundet, er nødvendigt at undersøge ikke blot, om Kommissionen har overtrådt procedureforskrifterne i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95, men også, om en sådan overtrædelse, såfremt den konstateres, har haft væsentlig indflydelse på indholdet af den anfægtede beslutning.

12 — Jf. dom af 24.1.2002, sag C-170/00, Finland mod Kommissionen, Sml. I, s. 1007, præmis 34, og af 13.6.2002, sag C-158/00, Luxembourg mod Kommissionen, Sml. I, s. 5373, præmis 24.

13 — Jf. dommen af 24.1.2002 i sagen Finland mod Kommissionen, præmis 34.

14 — Jf. i denne forbindelse f.eks. dom af 23.4.1986, sag 150/84, Bernardi mod Parlamentet, Sml. s. 1375, præmis 28, og forslag til afgørelse fremsat af generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer i sagen Tyskland mod Kommissionen, dom af 10.2.1998, sag C-263/95, Sml. I, s. 441, punkt 12; jf. i samme forbindelse f.eks. dom af 15.7.1970, sag 41/69, Chemiefarma mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 107, org. ref.: Rec. s. 661, præmis 52, dom 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.

63. Hvad angår det første punkt mener jeg, at Det Forenede Kongerige med rette kan hævde, at Kommissionen i dette tilfælde ikke har overholdt formforskrifterne i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1663/95. I andet afsnit i denne artikel bestemmes det således, at efter udløbet af den til besvarelsen af den i første afsnit omhandlede meddelelse 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« [15].

64. Det forekommer mig imidlertid indlysende, at begrebet »foranstaltning, der skal træffes«, ikke blot henviser til de foranstaltninger, som skal træffes for at sikre den fremtidige overholdelse af de regler, der er overtrådt, men også til de finansielle korrektioner, som skal pålægges, da det normalt netop er disse, der giver anledning til de fleste drøftelser i forbindelse med den procedure, som er omhandlet i den pågældende artikel.

15 — Min fremhævelse.

65. For det andet mener jeg ikke, at Kommissionens tjenestegrene, når de skal opfylde pligten til at søge at nå frem til en aftale om de »foranstaltninger, der skal træffes«, medmindre man ønsker at fjerne denne bestemmelses indhold, kan begrænse sig til at indlede den bilaterale drøftelse og lytte til medlemsstatens argumenter uden at tillade denne at fremkomme med sine bemærkninger til begrundelsen for de specifikke foranstaltninger, som disse tjenestegrene har til hensigt at foreslå.

66. Efter min mening skal Kommissionens tjenestegrene for at overholde den i ovennævnte artikel 8, stk. 1, omhandlede procedure i det mindste på en uformel måde forsyne medlemsstaten med de elementer, der er nødvendige for, at denne kan tage stilling til størrelsen af de finansielle korrektioner, som tjenestegrenene agter at foreslå for om muligt at nå frem til en aftale om disse, inden konklusionerne formelt meddeles medlemsstaten. Det forekommer mig således logisk, at såfremt Kommissionens tjenestegrene ikke *rent uformelt* oplyser om de foranstaltninger, de har til hensigt at foreslå, er der ingen mulighed for at nå frem til en aftale om disse, og når de nævnte procedurer er meddelt *officielt* i henhold til sidste sætning i artikel 8, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1663/95, har medlemsstaten ingen anden mulighed end at indlede forligsproceduren.

67. I dette tilfælde fremgår det af sagens akter, at Kommissionens tjenestegrene ved telefax af 4. november 1998 underrettede Det Forenede Kongerige om størrelsen af den finansielle korrektion, de havde til hensigt at foreslå. Ved denne lejlighed opfordrede de ligeledes regeringen til at fremkomme med sine bemærkninger inden for en frist på seks uger, idet den således fik mulighed for at gøre sine synspunkter gældende. I denne forbindelse må et manglende svar fra Det Forenede Kongerige betragtes som en stiltiende accept af forslaget fra Kommissionens tjenestegrene, da den finansielle korrektion, der blev foreslået i telefaxen, nøje afspejlede den, som Det Forenede Kongerige selv havde foreslået i sin skrivelse til Kommissionen af 17. marts 1998. Dette indebærer ganske vist ikke, at Kommissionens tjenestegrene var bundet af dette forslag, og at de ikke senere kunne ændre holdning, men de burde i det mindste have gjort det i henhold til den procedure, der indtil da var blevet fulgt, dvs. via en ny uformel meddelelse til Det Forenede Kongerige, hvorefter denne fik mulighed for at svare og for eventuelt at nå frem til en ny aftale, inden konklusionerne officielt blev meddelt.

68. Jeg mener således, at Kommissionens tjenestegrene ved at undlade at underrette Det Forenede Kongerige om den præcise størrelse af den finansielle korrektion, de havde til hensigt at foreslå, inden den formelle underretning ved skrivelse af 2. august 1999 har tilsidesat den i artikel 8, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1663/95 omhandlede procedure.

69. En sådan tilsidesættelse forekommer mig så meget mere betydningsfuld, som Det Forenede Kongeriges myndigheder end ikke ved skrivelsen af 12. december 1997, sendt i henhold til artikel 8, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1663/95, fik mulighed for at udtale sig om den finansielle korrektion, som Kommissionens tjenestegrene havde til hensigt at foreslå anvendt.

70. Som ovenfor anført skal det dog undersøges, om dette er en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, der kan begrunde annullation af hele eller en del af den beslutning, som den sagsøgende regering har anfægtet.

71. I denne forbindelse gjorde Det Forenede Kongerige under retsmødet gældende, at det på grund af nævnte tilsidesættelse af proceduren var blevet frataget muligheden for at give udtryk for sine synspunkter og for at formidle de elementer, det var i besiddelse af, til alle de af Kommissionens tjenestegrene, der var inddraget i vedtagelsen af beslutningen. Det Forenede Kongerige fastslog endvidere, at det, hvis det havde haft denne mulighed, kunne have forsøgt at overtale ikke blot Generaldirektoratet for Landbrug, men hele Kommissionen til at nå frem til en aftale.

72. Jeg vil dog gerne slå fast, at den sagsøgende regering i realiteten har haft mulighed for at give udtryk for sine synspunkter over for Kommissionen netop via forligsproceduren. Som bekendt har denne procedure, der først kan indledes af medlemsstaten, når Kommissionens tjenestegrene officielt har underrettet den om deres konklusioner i overensstemmelse med artikel 8, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1663/95, to formål. Det første går ud på, gennem forligsorganets mægling, at føre parterne frem til den aftale, som de skulle have søgt at nå frem til ved hjælp af ovennævnte procedure (punkt 64-67). Det andet formål med proceduren går ud på ved hjælp af forligsorganets rapport at meddele Kommissionen, der høres som et kollegialorgan, dette organs eventuelle bemærkninger samt de bemærkninger, som medlemsstaten har fremsat under mæglingsforsøget. I henhold til artikel 8, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1663/95 træffer Kommissionen netop beslutning efter gennemgang af en eventuel rapport, der er udarbejdet af forligsorganet.

73. I den foreliggende sag har Det Forenede Kongerige dog under forligsproceduren haft mulighed for at fremsætte sine bemærkninger til størrelsen af den finansielle korrektion, der anvendes i den anfægtede beslutning. Dette beløb blev således definitivt meddelt Det Forenede Kongerige forud for iværksættelsen af nævnte procedure i den officielle meddelelse om tjenestegrenenes konklusioner af 2. august 1999. Som det fremgår af sagens akter, opsummerer forligsorganets rapport parternes holdninger, herunder Det Forenede Kongeriges bemærkninger til størrelsen af den foreslåede finansielle korrektion. Som det fremgår af tredje betragtning i den anfægtede beslutning, er denne rapport blevet undersøgt af hele Kommissionen og ikke, som Det Forenede Kongerige hævder, blot af Generaldirektoratet for Landbrugs tjenestegrene.

74. Selv om den sagsøgende regerings argumenter trods alt ikke har været tilstrækkelige til at afholde Kommissionen fra i den anfægtede beslutning at fastsætte den finansielle korrektion, som dens tjenestegrene har foreslået, kan dette følgelig ikke skyldes de pågældende tjenestegrenes tilsidesættelse af procedureforskrifterne i forbindelse med den bilaterale drøftelse, da denne tilsidesættelse i sidste ende ikke har haft væsentlig betydning for Det Forenede Kongeriges ret til kontradiktion. Under alle omstændigheder har Det Forenede Kongerige ikke, som det til gengæld kræves i ovennævnte retspraksis, godtgjort, at indholdet af den anfægtede beslutning kunne have været et andet, hvis den nævnte overtrædelse af procedureforskrifterne ikke havde fundet sted.

75. Af de ovenfor nævnte årsager mener jeg, at også det fjerde anbringende er ugrundet og således bør forkastes ligesom søgsmålet i det hele.

V — Sagens omkostninger

76. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt en sådan påstand, og når henses til ovenstående konklusioner vedrørende søgsmålet, mener jeg, at påstanden bør tages til følge.

VI — Forslag til afgørelse

77. I lyset af ovenstående betragtninger foreslår jeg derfor, at Domstolen afsiger følgende dom:

»1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland betaler sagens omkostninger.«