CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. TIZZANO

van 23 januari 2003 [1]

I — Inleiding

1. Bij verzoekschrift van 20 september 2000 heeft het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland krachtens artikel 230 EG een beroep ingesteld tot gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 2000/449/EG van de Commissie [2] (hierna: „bestreden beschikking"), voorzover daarbij van communautaire financiering uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (hierna: „EOGFL"), afdeling Garantie, werd uitgesloten het bedrag van 5 039 175,46 EUR (gelijk aan 2 919 698,26 GBP), zijnde 2 % van de uitgaven die het Verenigd Koninkrijk in de sector akkerbouwgewassen voor de oogstjaren 1995 en 1996 (begrotingsjaren 1996 en 1997) had aangegeven met betrekking tot de regio Wessex, wegens de ontoereikendheid van het supervisiesysteem betreffende de in die regio verrichte controles.

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.

2 — Beschikking van 5 juli 2000 houdende weigering van communautaire financiering voor bepaalde uitgaven van de lidstaten in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie [kennisgeving geschied onder nummer C(2000) 1847] (PB L 180, blz. 49).

II — Het rechtskader

2. Artikel 1, lid 2, sub b, van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (hierna: „verordening nr. 729/70") [3], zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1287/95 van de Raad van 22 mei 1995 [4], bepaalt dat de afdeling Garantie van het EOGFL in het bijzonder de restituties ter regulering van de landbouwmarkten financiert.

3. Artikel 3, lid 1, van die verordening bepaalt het volgende:

„Op grond van artikel 1, lid 2, sub b, worden gefinancierd de interventies ter regulering van de landbouwmarkten, waartoe volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten wordt overgegaan."

3 — PB L 94, blz. 13.

4 — PB L 125, blz. 1.

4. Artikel 5, lid 2, luidt als volgt:

„Na raadpleging van het Comité van het Fonds

[...]

c) neemt de Commissie een besluit over de bedragen die moeten worden onttrokken aan de in de artikelen 2 en 3 bedoelde communautaire financiering, wanneer zij constateert dat de desbetreffende uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn verricht.

Voordat een besluit tot weigering van financiering wordt genomen, doet de Commissie schriftelijk mededeling van de resultaten van de verificaties, en de betrokken lidstaat van zijn antwoorden, waarna beide partijen pogen overeenstemming te bereiken over het daaraan te geven gevolg.

Indien overeenstemming uitblijft, kan de lidstaat vragen om inleiding van een procedure die de standpunten binnen vier maanden tot elkaar moet brengen; de resultaten daarvan worden neergelegd in een verslag dat aan de Commissie wordt overgemaakt en door deze instelling wordt bestudeerd voordat een besluit tot weigering van financiering wordt genomen.

De Commissie bepaalt de te onttrekken bedragen met name aan de hand van de draagwijdte van de niet met de voorschriften strokende uitvoering. De Commissie houdt daarbij rekening met de aard en de ernst van de overtreding, alsmede met de voor de Gemeenschap ontstane financiële schade.

[...]"

5. Artikel 8, van de verordening bepaalt:

„1. De lidstaten treffen, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen om:

— zich ervan te vergewissen dat de door het Fonds gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd,

— onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen,

— de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.

De lidstaten stellen de Commissie in kennis van de daartoe getroffen maatregelen en met name van de stand van de administratieve en gerechtelijke procedures

2. Indien algehele terugvordering uitblijft, draagt de Gemeenschap de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden, behalve die welke voortvloeien uit onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de lidstaten te wijten zijn.

De teruggevorderde bedragen worden overgemaakt aan de erkende betaalorganen en worden door deze in mindering gebracht op de door het Fonds gefinancierde uitgaven. De rente over teruggevorderde of te laat gestorte bedragen wordt overgemaakt aan het Fonds."

6. Met betrekking tot het aangehaalde artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70, zoals gewijzigd, moet ik de aandacht vestigen op artikel 8, leden 1 en 2, van verordening (EG) nr. 1663/95 van de Commissie van 7 juli 1995 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 729/70 van de Raad aangaande de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie (hierna: „verordening nr. 1663/95")[5], dat als volgt luidt:

„1. Indien de Commissie op grond van een onderzoek van mening is, dat bepaalde uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn gedaan, stelt zij de betrokken lidstaat in kennis van haar bevindingen [en] van de correctiemaatregelen die moeten worden genomen om naleving in de toekomst te garanderen en van een raming van de uitgaven die zij op grond van artikel 5, lid 2, sub c, van verordening (EEG) nr. 729/70 kan voorstellen te onttrekken. De kennisgeving verwijst naar de onderhavige uitvoeringsbepalingen. De lidstaat geeft binnen twee maanden een antwoord en de Commissie kan haar positie wijzigen. In gegronde gevallen kan de Commissie toestemming verlenen tot een verlenging van deze antwoordtermijn.

Na afloop van de antwoordtermijn, stelt de Commissie een bilaterale bespreking vast en beide partijen zullen proberen tot overeenstemming te komen omtrent de te nemen maatregelen. De Commissie doet vervolgens haar conclusies formeel aan de lidstaat toekomen, onder verwijzing naar beschikking 94/442/EG.

2. De besluiten als bedoeld in artikel 5, lid 2, sub c, van verordening (EEG)

5 — PB L 158, blz. 6.

nr. 729/70 worden genomen na onderzoek van elk overeenkomstig beschikking 94/442/EG door het bemiddelingsorgaan opgesteld rapport."

7. Artikel 1, lid 1, van beschikking 94/442/EG van de Commissie van 1 juli 1994 inzake de instelling van een bemiddelingsprocedure in het kader van de goedkeuring van de rekeningen van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie [6], bepaalt:

„1. Bij de Commissie wordt een bemiddelingsorgaan opgericht, dat in het kader van de goedkeuring van de rekeningen betreffende het EOGFL, afdeling Garantie:

a) kan worden ingeschakeld door elke lidstaat waaraan de bevoegde diensten van de Commissie, na verificaties overeenkomstig artikel 9 van verordening (EEG) nr. 729/70 en na bilaterale bespreking van de uitkomst van deze verificaties, onder verwijzing naar deze beschikking formeel de conclusie hebben medegedeeld dat sommige uitgaven die door de betrokken lidstaat zijn gedaan, van boeking ten laste van het EOGFL, afdeling Garantie, zouden moeten worden uitgesloten,

b) poogt de uiteenlopende standpunten van de Commissie en de betrokken lidstaat nader tot elkaar te brengen,

en

c) na afloop van zijn werkzaamheden een rapport over de uitkomst van de bemiddelingspoging opstelt, welk rapport in het geval dat het meningsverschil volledig of gedeeltelijk is blijven bestaan, vergezeld gaat van alle opmerkingen die het bemiddelingsorgaan nuttig acht."

8. Krachtens artikel 1, lid 2, sub a, van beschikking 94/442 geldt dat:

„het door het bemiddelingsorgaan ingenomen standpunt niet op het definitieve besluit van de Commissie over de goedkeuring van de rekeningen vooruitloopt [...]".

9. Met betrekking tot de financiële gevolgen van onderzoeken die ontoereikendheid van de controleprocedures in een lidstaat aan het licht brengen, heeft de Commissie een document opgesteld met richtsnoeren die in dergelijke gevallen moeten worden gevolgd (document nr. VI/216/93 van 1 juni 1993), later herzien en vervangen door document nr. VI/5330/97 van 23 december 1997 (hierna: „richtsnoeren"). Volgens de

6 — PB L 182, blz. 45.

in deze documenten omschreven benadering, die sedert de goedkeuring van de rekeningen van het begrotingsjaar 1990 wordt gevolgd, past de Commissie, wanneer het niet mogelijk is de werkelijke omvang van de onregelmatige uitgaven en derhalve het bedrag van de door de Gemeenschap geleden financiële schade vast te stellen, afhankelijk van de grootte van het schaderisico, forfaitaire financiële correcties of aanpassingen van 2 %, 5 % of 10 % van de aangegeven uitgaven toe.

10. Wat met name de financiële correcties wegens ontoereikendheid van de door de autoriteiten van de lidstaten verrichte controles betreft, onderscheiden de richtsnoeren twee categorieën van controles:

„— Essentiële controles zijn de fysieke en de administratieve controles die vereist zijn om essentiële punten te verifiëren, in het bijzonder het bestaan van het object van de aanvraag, de hoeveelheid of het aantal, en de kwalitatieve voorwaarden zoals onder meer de inachtneming van termijnen, oogstvoorwaarden, aanhoudperioden, enz. Zij worden ter plaatse uitgevoerd en vinden plaats door toetsing aan objectieve gegevens zoals een grondkadaster.

— Aanvullende controles zijn de administratieve handelingen die vereist zijn om de aanvragen correct te verwerken, zoals nagaan of de aanvragen binnen de vastgestelde termijn zijn ingediend, verifiëren of voor hetzelfde object niet tweemaal een aanvraag is ingediend, risicoanalyse, de toepassing van sancties en adequate controle op de inachtneming van de procedures."

11. Overeenkomstig deze richtsnoeren past de Commissie de volgende forfaitaire correctiepercentages toe:

„Wanneer een of meer essentiële controles niet zijn uitgevoerd, dan wel zo gebrekkig of sporadisch zijn uitgevoerd dat aan de hand daarvan niet kan worden nagegaan of de aanvraag in aanmerking komt, of een onregelmatigheid niet wordt voorkomen, is een correctie van 10 % gerechtvaardigd, aangezien redelijkerwijs kan worden gesteld dat de kans op algemene benadeling van het Fonds groot was.

Wanneer alle essentiële controles zijn uitgevoerd, maar qua aantal, frequentie of grondigheid niet in overeenstemming waren met de voorschriften, is een correctie van 5 % gerechtvaardigd, aangezien redelijkerwijs kan worden gesteld dat zij niet voldoende garanties boden inzake de rechtmatigheid van de aanvragen en dat er voor het Fonds een aanzienlijk risico was.

Wanneer een lidstaat de essentiële controles adequaat heeft uitgevoerd, maar een of meer aanvullende controles volledig achterwege heeft gelaten, is een correctie van 2 % gerechtvaardigd, gelet op de kleinere kans op benadeling van het Fonds en het minder ernstige karakter van de inbreuk."

12. In uitzonderlijke gevallen kan worden besloten hogere correcties, tot 100 %, toe te passen.

III — De feiten

13. Tussen 30 juni en 4 juli 1997 verrichtte de Commissie een controle op de steun in de sector akkerbouwgewassen in Engeland en Wales. Die controle had onder meer betrekking op het Regional Service Centre (regionaal dienstencentrum; hierna: „centrum") in Bristol van het Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (Ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening; hierna: „ministerie"), dat verantwoordelijk is voor de regio Wessex. Bij die gelegenheid selecteerden de ambtenaren van de Commissie voor een grondige audit, drie in het centrum behandelde steunaanvragen die het voorwerp waren geweest van een controle ter plaatse door één en dezelfde inspecteur.

14. Partijen zijn het oneens over de redenen voor de keuze van deze drie aanvragen. Volgens de Commissie was er op het moment van het controlebezoek in het centrum geen enkel ander inspectierapport beschikbaar, zodat slechts in die drie gevallen tot een grondige audit kon worden overgegaan. Het Verenigd Koninkrijk stelt daarentegen, dat op dat moment nog 17 andere controles ter plaatse door zeven andere inspecteurs van hetzelfde centrum waren uitgevoerd en dat de Commissie derhalve ook andere steunaanvragen aan een grondige controle had kunnen onderwerpen. Partijen zijn het er wel over eens, dat de audit in elk van de drie geselecteerde gevallen belangrijke anomalieën aan het licht heeft gebracht.

15. Het ministerie heeft de inspecteur die de controles ter plaatse in de drie gevallen had uitgevoerd, overgeplaatst en hem andere taken toevertrouwd. Voorts besloot het alle controles ter plaatse die in 1997 door die inspecteur waren verricht en enkele van de door andere inspecteurs in hetzelfde jaar verrichte controles, opnieuw uit te voeren om de juiste omvang van het probleem vast te stellen. Uit dit alles bleek, dat vier van de vijf andere door deze inspecteur verrichte controles anomalieën vertoonden; omdat deze anomalieën echter tijdig werden weggewerkt, heeft het EOGFL er met betrekking tot 1997 geen financiële schade door geleden. Bij het steekproefsgewijze overdoen van de door andere inspecteurs verrichte controles zijn daarentegen geen anomalieën aan het licht gekomen.

16. Bij brief van 12 december 1997 stelden de diensten van de Commissie het Verenigd Koninkrijk overeenkomstig artikel 8 van verordening nr. 1663/95 in kennis van de tijdens hun controlebezoek aan het centrum vastgestelde anomalieën en verklaarden zij tevens dat, gelet op de ernst van de vastgestelde onregelmatigheden, een deel van de voor 1995 en 1996 aangegeven uitgaven overeenkomstig artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70 van communautaire steun kon worden uitgesloten. De diensten van de Commissie verzochten om informatie over de wijze waarop supervisie was uitgeoefend over de activiteiten van de inspecteur die verantwoordelijk was voor de vastgestelde onregelmatigheden, en over de maatregelen die in 1995 en 1996 in de regio van het centrum in Bristol waren genomen teneinde ook eventueel door andere inspecteurs begane onregelmatigheden op het spoor te komen en weg te werken.

17. De autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk antwoordden bij brief van 7 maart 1998 dat, na het overdoen van al de door de betrokken inspecteur verrichte controles, het bedrag van de vastgestelde onregelmatigheden 9,45 % van het totaal van de door deze inspecteur in 1997 gecontroleerde steunaanvragen bedroeg, en dat het potentiële bedrag van de onverschuldigd gedane betalingen kon worden berekend door hetzelfde percentage toe te passen op het totaalbedrag van de in 1995 en 1996 door de betrokken inspecteur gecontroleerde financieringsaanvragen. In dezelfde brief brachten de Britse autoriteiten de Commissie op de hoogte van hun voornemen om alle aanvragen die in de voorgaande twee jaren, 1995 en 1996, door deze inspecteur waren gecontroleerd, opnieuw te onderzoeken teneinde eventuele verdere anomalieën op het spoor te komen.

18. Bij brief van 16 juni 1998 bevestigden de diensten van de Commissie aan het Verenigd Koninkrijk hun standpunt betreffende de in de regio van het centrum in Bristol aan het licht gekomen onregelmatigheden, en stelden zij overeenkomstig artikel 8 van verordening nr. 1663/95 een bilaterale bespreking op 16 september 1998 in de kantoren van de Commissie vast.

19. Op verzoek van de diensten van de Commissie verstrekte het Verenigd Koninkrijk de Commissie, met het oog op de bijeenkomst van 16 september, bij brief van 21 augustus 1998 aanvullende informatie over het in de regio van het centrum in Bristol toegepaste systeem voor controle op en supervisie over de communautaire steunregeling.

20. Na de vergadering van 16 september 1998 deelde het directoraat-generaal Landbouw van de Commissie bij faxbericht van 4 november 1998 het Verenigd Koninkrijk zijn voornemen mee om een financiële correctie van 9,45 % op het totaalbedrag van de door de betrokken inspecteur gecontroleerde steunaanvragen voor 1995 en 1996 voor te stellen, en dus op deze twee jaren, zoals gesuggereerd in de brief van het Verenigd Koninkrijk van 17 maart 1998, hetzelfde percentage toe te passen als dat

van de onregelmatigheden die waren vastgesteld in de door deze inspecteur gecontroleerde steunaanvragen voor 1997. In dat faxbericht werd het Verenigd Koninkrijk tevens verzocht, zijn opmerkingen over de voorgestelde maatregel binnen zes weken in te dienen.

21. Uit de stukken blijkt niet dat het Verenigd Koninkrijk een schriftelijk antwoord op het faxbericht van 4 november 1998 heeft gestuurd. Bij brief van 2 augustus 1999 deelde het directoraat-generaal Landbouw het Verenigd Koninkrijk evenwel formeel mee dat het, overeenkomstig artikel 8, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1663/95, na onderzoek en na overleg met de andere bevoegde diensten van de Commissie en in tegenstelling tot wat in het faxbericht van 4 november 1998 was voorgesteld, had besloten een correctie van 2 % op het totale bedrag van de door het centrum in 1995 en 1996 gecontroleerde uitgaven voor te stellen.

22. Op 6 oktober 1999 verzocht het Verenigd Koninkrijk derhalve om inleiding van de bemiddelingsprocedure van beschikking 94/442. Voor het bemiddelingsorgaan stelde het Verenigd Koninkrijk, dat de door de Commissie vastgestelde onregelmatigheden betrekking hadden op het werk van één enkele inspecteur in 1997, derhalve een geïsoleerd karakter hadden en dus niet de conclusie wettigden, dat het in de regio van het centrum in Bristol toegepaste controlesysteem ontoereikend was. Uit een aantal verificaties die de Britse autoriteiten na het controlebezoek van de Commissie hadden verricht, bleek immers dat de inspecteur in kwestie in de twee voorgaande jaren, op drie onbelangrijke fouten in 1996 na, geen onregelmatigheden had begaan, en dat geen enkele andere inspecteur in 1997 een onregelmatigheid had begaan. Het Verenigd Koninkrijk voegde daaraan toe, dat er in 1995 en 1996 reeds een doeltreffend systeem voor supervisie over de werkzaamheden van de inspecteurs in de regio van het centrum in Bristol bestond. Hoewel dat systeem de door de betrokken inspecteur begane onregelmatigheden nog niet aan het licht had gebracht op het moment van het controlebezoek van de Commissie, zou het daar later zeker in zijn geslaagd, en bovendien tijdig om het probleem te verhelpen. Ten slotte verklaarde het Verenigd Koninkrijk dat het met ingang van 1997 een verbeterd supervisiesysteem betreffende de controles ter plaatse had ingevoerd.

23. De Commissie voerde hiertegen aan, dat de door haar vastgestelde onregelmatigheden, ook al hadden die slechts betrekking op het werk van één enkele inspecteur, een zo betrouwbare aanwijzing voor de ontoereikendheid van het supervisiesysteem in zijn geheel in de betrokken regio vormden, dat eruit kon worden geconcludeerd dat het risico van overdreven uitgaven ten laste van het EOGFL voor 1995 en 1996 niet beperkt was gebleven tot de activiteiten van de genoemde inspecteur. Volgens de Commissie werd dit nog bevestigd door het feit dat na de invoering van een verbeterd supervisiesysteem in 1997, het percentage van onregelmatigheden die in de betrokken regio bij controles ter plaatse werden ontdekt, was gestegen van 5,86 % in 1996 tot ruim 15 % in 1997. Hierop antwoordde het Verenigd Koninkrijk evenwel, dat die stijging te verklaren was door de omstan-

digheid dat de landbouwers in 1997 financieel veel afhankelijker waren geworden van de steun voor akkerbouw. Zij probeerden derhalve oppervlakten aan te geven die zo dicht mogelijk bij de werkelijke oppervlakten lagen, met het risico dat zij de gevolgen van eventuele onnauwkeurigheden zouden moeten dragen.

24. In zijn eindrapport van 8 maart 2000 verzocht het bemiddelingsorgaan de diensten van de Commissie hun beoordeling van het supervisiesysteem betreffende de controles ter plaatse in de onder het centrum in Bristol vallende regio te heroverwegen. Naar zijn mening waren de drie door de Commissie onderzochte controles ter plaatse niet representatief voor de kwaliteit van de in de betrokken regio verrichte controles. Bovendien was er, zoals het Verenigd Koninkrijk stelde, geen tijd geweest om supervisie uit te oefenen aangezien het bezoek van de Commissie plaatsvond in het begin van de periode waarin de controles ter plaatse werden verricht. Hierdoor was het onmogelijk een algemene conclusie over de ontoereikendheid van de supervisie in de betrokken regio te trekken.

25. Het rapport van het bemiddelingsorgaan overtuigde de diensten van de Commissie er echter niet van, hun mening te wijzigen. Zij stelden derhalve voor, een forfaitaire correctie van 2 % op de door het Verenigd Koninkrijk aangegeven uitgaven in de sector akkerbouwgewassen voor de oogstjaren 1995 en 1996 (begrotingsjaren 1996 en 1997) met betrekking tot de regio Wessex toe te passen, zoals in de brief van 2 augustus 1999 was aangekondigd en uiteindelijk door de Commissie werd besloten in de bestreden beschikking.

IV — Juridische analyse

26. Het Verenigd Koninkrijk voert ter ondersteuning van zijn beroep tegen de bestreden beschikking vier middelen aan:

— met het eerste middel betoogt de regering van het Verenigd Koninkrijk dat de bestreden beschikking onrechtmatig is, omdat de Commissie ten onrechte heeft geoordeeld dat de supervisie over de in de regio Wessex verrichte controles ontoereikend was, en daaruit heeft geconcludeerd dat de uitgaven waarop de betwiste correctie werd toegepast, niet overeenkomstig de communautaire voorschriften van artikel 5, lid 2, sub c, eerste alinea, van verordening nr. 729/70 werden gedaan;

— met het tweede en het derde middel betoogt de Britse regering subsidiair, dat de Commissie bij de vaststelling van het van communautaire financiering uit te sluiten bedrag hoe dan ook artikel 5, lid 2, sub c, vierde alinea, van verordening nr. 729/70 heeft geschonden en/of dat bedrag duidelijk onjuist heeft geraamd, en dat zij bovendien het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden;

— met het vierde middel beroept de Britse regering zich ten slotte op een schen-

ding van wezenlijke vormvoorschriften in de procedure die tot de vaststelling van de bestreden beschikking heeft geleid.

A — *De gestelde onjuistheid van het oordeel van de Commissie inzake de ontoereikendheid van het in de betrokken regio toegepaste supervisiesysteem*

Opmerkingen van partijen

27. Het Verenigd Koninkrijk betoogt dat de Commissie ten onrechte heeft geoordeeld dat de supervisie over de controles ter plaatse in de onder het centrum vallende regio Wessex ontoereikend was. Volgens verzoeker vormde geen van beide door de Commissie in dat kader onderzochte aspecten — namelijk de tijdens de audit in 1997 aan het licht gekomen onregelmatigheden in de door een inspecteur verrichte controles ter plaatse en de stijging van het percentage anomalieën in de steunaanvragen in 1997 vergeleken met 1996 in de betrokken regio — een rechtvaardiging voor die conclusie.

28. Wat met name de door ambtenaren van de Commissie vastgestelde ontoereikendheid van de controles ter plaatse betreft, herhaalt het Verenigd Koninkrijk de argumenten die het reeds voor het bemiddelingsorgaan had aangevoerd, namelijk dat het huidige supervisiesysteem deze ontoereikendheid zeker aan het licht zou hebben gebracht. Dat was nog niet gebeurd op het moment van het controlebezoek van de Commissie, omdat dit plaatsvond tussen eind juni en begin juli 1997, dus aan het einde van de eerste maand van de periode van vier maanden waarin de controles ter plaatse worden uitgevoerd. Er was dus gewoon nog geen tijd geweest om supervisie uit te oefenen. Aangezien de steun pas vanaf 16 oktober zou worden betaald, hadden de nationale autoriteiten hoe dan ook nog voldoende tijd om een doeltreffende supervisie te verzekeren.

29. Ter bevestiging van het bovenstaande, geeft het Verenigd Koninkrijk een beschrijving van het op het moment van het controlebezoek van de Commissie bestaande supervisiesysteem, dat uit twee onderdelen bestond: verificatie van documenten en gezamenlijk uitgevoerde controles. Bij de verificatie onderzoekt de teamleider („field team manager"), die verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de door de inspecteurs van het centrum in Bristol verrichte controles ter plaatse, steekproefsgewijs de door deze inspecteurs opgestelde inspectierapporten. Bij gezamenlijke controles neemt de teamleider onaangekondigd deel aan een door een inspecteur verrichte controle ter plaatse, of neemt een hoofdinspecteur (al dan niet aangekondigd) deel aan de controlewerkzaamheden van een andere inspecteur. Het Verenigd Koninkrijk stelt dat dit supervisiesysteem, dat tot aan het controlebezoek van de Commissie en dus ook in de voorgaande twee jaren werd toegepast, alomvattend en doeltreffend was en derhalve voldeed aan de vereisten van de communautaire regelgeving. Om aan te tonen dat het systeem wel degelijk werkte, wees het Verenigd Koninkrijk

rijk erop, dat in 1996 100 van de 239 inspectierapporten opnieuw werden onderzocht door de teamleider en dat in hetzelfde jaar ongeveer 46 controles ter plaatse in aanwezigheid van de teamleider en 88 andere in aanwezigheid van een hoofdinspecteur werden uitgevoerd.

30. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk zou de al te korte duur van de controles ter plaatse van de inspecteur die verantwoordelijk was voor de drie bij de audit van de Commissie onderzochte gevallen, ongetwijfeld aan het licht zijn gekomen bij de verificatie van de documenten, die juist betrekking heeft op de door de inspecteurs opgestelde rapporten, waarin met name de duur van de verrichte controles wordt vermeld. Aangezien de betrokken inspecteur bovendien een van de jongste was, zouden zijn controles aan een strengere supervisie zijn onderworpen en zou hij, vergezeld door een hoofdinspecteur, een bepaald aantal gezamenlijke controles hebben moeten verrichten.

31. Anderzijds vereist de communautaire regelgeving volgens het Verenigd Koninkrijk niet de invoering van gedetailleerde en starre regels, maar van een samenhangend en doeltreffend systeem van supervisie over het personeel dat belast is met controles ter plaatse, zoals er bij het bezoek van de Commissie reeds een in het centrum in Bristol bestond.

32. De Commissie kan volgens het Verenigd Koninkrijk ook niet het tegendeel beweren op basis van de stijging van het percentage anomalieën dat na de invoering van een verscherpt verificatiesysteem in 1997 werd vastgesteld. Herhalend wat het voor het bemiddelingsorgaan had gezegd, stelt het Verenigd Koninkrijk dat die stijging kan worden verklaard door de omstandigheid dat de landbouwers in het betrokken jaar financieel veel afhankelijker waren geworden van de steun voor akkerbouwgewassen, en derhalve probeerden een zo hoog mogelijk steunbedrag te krijgen. In tegenstelling tot wat gebeurt in gunstige periodes, wanneer landbouwers ter voorkoming van boetes de neiging hebben bij hun oppervlakteaangifte veeleer te weinig aan te geven, hadden zij in 1997 oppervlakten aangegeven die zo dicht mogelijk bij de werkelijke oppervlakten lagen, met het risico dat zij de gevolgen van eventuele onnauwkeurigheden zouden moeten dragen.

33. In antwoord hierop betoogt de Commissie dat, hoewel voor het jaar 1997 ernstige onregelmatigheden aan het licht zijn gekomen in de controles van slechts één inspecteur, niet met zekerheid kan worden gesteld dat in de voorgaande jaren door de betrokken inspecteur of door andere inspecteurs van het centrum in Bristol geen onregelmatigheden waren begaan. Uit verificaties die de Britse autoriteiten na het bezoek van de Commissie hadden verricht, was immers gebleken dat deze inspecteur ook bij de controles in 1996 enkele fouten had gemaakt, die weliswaar niet zo ernstig waren als die van 1997. Het feit dat de in 1997 uitgevoerde verificaties met betrekking tot de voorgaande twee jaren geen ernstige anomalieën

aan het licht hebben gebracht, zegt nog niets, aangezien het Verenigd Koninkrijk zelf toegeeft dat het verre van gemakkelijk is, eventuele fouten die in het verleden zijn gemaakt, achteraf nog te ontdekken.

34. Anderzijds stelt de Commissie, dat het werk van de inspecteur in kwestie in 1997 zo onbevredigend was, dat het bijna ondenkbaar is dat het de voorgaande jaren veel beter zou zijn geweest. Het feit dat met betrekking tot 1995 en 1996 geen ernstige ontoereikendheid van het werk van de betrokken inspecteur aan het licht is gekomen, brengt de Commissie dan ook tot de conclusie, dat ook de supervisie ontoereikend was.

35. Ten slotte noopt het feit zelf, dat het aantal onregelmatigheden dat in 1997 in de onder het centrum in Bristol vallende regio werd vastgesteld, aanzienlijk is gestegen na de invoering van een verbeterd supervisiesysteem, waarbij ambtenaren met meer dienstjaren de door inspecteurs verrichte controles ter plaatse overdeden, tot de conclusie dat in de voorgaande jaren fouten werden gemaakt die niet zijn opgemerkt. De toename van het aantal vastgestelde onregelmatigheden kan evenmin worden toegeschreven aan een „maximalisatie" van de aangegeven oppervlakten, zoals het Verenigd Koninkrijk betoogt. De ongunstige conjunctuur in 1997 had de landbouwers eerder ertoe moeten aanzetten, bij hun oppervlakteaangifte nog voorzichtiger te zijn, om een vermindering of het verlies van de steun te voorkomen. In deze omstandigheden kan niet worden geconcludeerd, dat het Verenigd Koninkrijk heeft aangetoond dat het vóór het controlebezoek van de Commissie toegepaste supervisiesysteem alomvattend en doeltreffend was.

Beoordeling

36. Om te beginnen zou ik willen opmerken, dat het volgens de rechtspraak van het Hof ontegenzeggelijk aan de Commissie is om aan te tonen dat de voorschriften van de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten zijn overtreden [7] en om de beschikking waarbij zij het ontbreken van controles of gebreken in de door de betrokken lidstaat verrichte controles vaststelt, te motiveren [8]; de Commissie behoeft echter „de ontoereikendheid van de door de lidstaten verrichte controles niet volledig [...] aan te tonen, [doch] moet enkel een bewijs leveren voor de ernstige en redelijke twijfel die zij omtrent de door de nationale autoriteiten verrichte controles koestert". [9] Volgens dezelfde rechtspraak moet de lidstaat daarentegen gedetailleerd en volledig bewijzen dat zijn controles of cijfers deugdelijk zijn en, in voorkomend geval, de verklaringen van de Commissie onjuist zijn [10]; indien een lidstaat de bevindingen van de Commissie wenst te ontkrachten,

7 — Arresten van 19 februari 1991, Italië/Commissie (C-281/89, Jurispr. blz. I-347, punt 19), en 28 oktober 1999, Italië/Commissie (C-253/97, Jurispr. blz. I-7529, punt 6).

8 — Zie bijvoorbeeld arrest van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie (C-8/88, Jurispr. blz. I-2321, punt 23).

9 — Arresten van 21 januari 1999, Duitsland/Commissie (C-54/95, Jurispr. blz. I-35, punt 35), en 22 april 1999, Nederland/Commissie (C-28/94, Jurispr. blz. I-1973, punt 40).

10 — Zie in die zin arrest Duitsland/Commissie, aangehaald in voetnoot 9, punt 35; arrest Nederland/Commissie, aangehaald in voetnoot 9, punt 41, en arrest van 6 maart 2001, Nederland/Commissie (C-278/98, Jurispr. blz. I-1501, punt 93).

moet hij bij zijn argumentatie het bewijs leveren dat zijn controlesysteem betrouwbaar en operationeel is. [11]

37. Laten wij de onderhavige zaak nu eens in het licht van bovengenoemde rechtspraak bekijken. Ik zal daarbij eerst onderzoeken of de Commissie voldoende bewijzen heeft verzameld om ernstige en redelijke twijfel te doen rijzen omtrent de toereikendheid van het supervisie- en controlesysteem dat in de onder het centrum in Bristol vallende regio werd toegepast. Vervolgens zal ik nagaan of het Verenigd Koninkrijk erin is geslaagd, bewijzen te leveren die deze twijfel konden wegnemen of althans ontkrachten.

38. Met betrekking tot het eerste punt ben ik van mening dat de Commissie geen beoordelingsfout heeft gemaakt toen zij uit de ernstige onregelmatigheden die tijdens het controlebezoek aan het centrum in Bristol aan het licht waren gekomen, afleidde dat het supervisiesysteem van dat centrum ontoereikend was om eventuele gebreken en onregelmatigheden in de door de inspecteurs van het centrum verrichte controles ter plaatse te ontdekken en weg te werken.

39. Het is waar, dat de vastgestelde onregelmatigheden betrekking hebben op het werk van één enkele inspecteur in 1997. Veelzeggend is niettemin, dat vrijwel alle controles ter plaatse die door deze inspecteur in 1997 tot aan zijn overplaatsing werden verricht, anomalieën vertoonden, waarvan er enkele zo overduidelijk waren dat, zoals het Verenigd Koninkrijk zelf heeft gesteld, een simpele controle van de door deze inspecteur opgestelde documenten ze onmiddellijk aan het licht zou hebben gebracht. Onder deze omstandigheden lijkt het mij redelijk, tot bewijs van het tegendeel aan te nemen dat het in het centrum in Bristol toegepaste supervisiesysteem niet geschikt was om dergelijke onregelmatigheden aan het licht te brengen en dat het derhalve ondoeltreffend was.

40. Voorts lijkt de stijging van het percentage onregelmatige steunaanvragen die bij controles ter plaatse door de inspecteurs van het centrum in Bristol na de invoering van een verbeterd supervisiesysteem in 1997 werden vastgesteld, een bevestiging te vormen van de doeltreffendheid van het nieuwe supervisiesysteem, vergeleken met de ontoereikendheid van het systeem dat bij het controlebezoek van de Commissie werd toegepast.

41. Ik ben derhalve van oordeel dat de Commissie aan de haar bij de bovengenoemde rechtspraak opgelegde bewijslast heeft voldaan, aangezien de door haar ontdekte onregelmatigheden, die weliswaar slechts één enkele inspecteur betroffen, van die aard waren dat zij ernstige en redelijke twijfel omtrent een algemene ontoereikendheid van het controle- en supervisiesysteem in zijn geheel in de betrokken regio konden wekken.

11 — Arrest Italië/Commissie, aangehaald in voetnoot 7, punt 7, met andere verwijzingen, en arrest van 11 januari 2001, Griekenland/Commissie (C-247/98, Jurispr. blz. I-35, punt 70).

42. De beweringen van het Verenigd Koninkrijk betreffende de doeltreffendheid van het supervisiesysteem dat vóór het controlebezoek van de Commissie in de betrokken regio bestond, lijken mij daarentegen niet te worden bevestigd door concrete en nauwkeurige bewijzen die afbreuk doen aan de gegrondheid van de door de Commissie geuite „redelijke twijfel".

43. Het Verenigd Koninkrijk verklaart alleen dat er van de 239 in 1996 opgestelde inspectierapporten 100 opnieuw werden onderzocht door de teamleider, en dat er in hetzelfde jaar ongeveer 46 controles ter plaatse in aanwezigheid van de teamleider en 88 andere in aanwezigheid van een hoofdinspecteur werden verricht. Het is evenwel niet duidelijk welke en hoeveel inspectierapporten van de inspecteur die de vastgestelde onregelmatigheden had begaan, door de teamleider in 1995 en 1996 opnieuw werden onderzocht, of welke en hoeveel van de controles ter plaatse die in de genoemde jaren door deze inspecteur werden verricht, in aanwezigheid van de teamleider of een hoofdinspecteur plaatsvonden. De regering van het Verenigd Koninkrijk legt bovendien niet uit hoe het mogelijk is dat het supervisiesysteem geen enkele anomalie in de door deze inspecteur vóór 1997 verrichte controles ter plaatse aan het licht heeft gebracht, als gewoon het overdoen van die controles, zelfs met de beperkingen die eigen zijn aan verificatie achteraf, voldoende was om meerdere fouten te ontdekken die de betrokken inspecteur in 1996 had gemaakt.

44. Om deze redenen ben ik derhalve van mening dat het eerste middel ongegrond is en bijgevolg moet worden afgewezen.

B — *De hoogte van de toegepaste financiële correctie*

45. Het tweede en het derde middel zijn gericht tegen de hoogte van de door de Commissie in de bestreden beschikking toegepaste financiële correctie. Met deze middelen beschuldigt het Verenigd Koninkrijk de Commissie ervan, een forfaitaire correctie te hebben toegepast in plaats van een correctie berekend aan de hand van specifiekere en beter op de vastgestelde anomalieën afgestemde criteria, en in elk geval het evenredigheidsbeginsel te hebben geschonden. Aangezien deze beide middelen nauw met elkaar zijn verbonden, kunnen zij tezamen worden behandeld.

Opmerkingen van partijen

46. Allereerst stelt het Verenigd Koninkrijk dat, zoals de Commissie zelf heeft toegegeven, de gestelde ontoereikendheid van de supervisie het EOGFL in 1997 geen financiële schade heeft toegebracht, dankzij de door de nationale autoriteiten genomen corrigerende maatregelen. Wat de twee voorgaande jaren betreft, betoogt het Verenigd Koninkrijk evenwel, dat de mogelijke financiële consequenties die de Commissie uit de in 1997 met betrekking tot één inspecteur vastgestelde onregelmatigheden heeft afgeleid, wellicht beperkt zijn gebleven tot het werk van die ene inspecteur, aangezien er geen bewijs is dat de andere 12 inspecteurs die in de betrokken regio werkzaam zijn, onregelmatigheden hebben begaan. De regering van het Verenigd Koninkrijk stelt voorts dat haar autoriteiten, nadat zij alle door de betrokken

inspecteur in 1995 en 1996 verrichte controles hadden overgedaan om eventuele andere anomalieën te ontdekken, slechts drie — bovendien geringe — fouten hebben vastgesteld die de betrokken inspecteur in 1996 had gemaakt (waarvoor vervolgens het bedrag van 919,66 GBP werd teruggevorderd en op rekening van het EOGFL gestort), terwijl zij met betrekking tot 1995 geen enkele anomalie hebben ontdekt. Een financiële correctie voor deze twee jaren zou derhalve niet gerechtvaardigd zijn.

47. Het Verenigd Koninkrijk geeft echter toe dat de resultaten van het overdoen van de controles slechts een beperkte waarde hebben, omdat de oogsten waarop de steunaanvragen in 1995 en 1996 betrekking hadden, niet meer konden worden bekeken. Indien dus om die reden een vermindering voor die twee jaren gerechtvaardigd zou worden geacht, dan zou die enkel op het bedrag van alle door de betrokken inspecteur gecontroleerde steunaanvragen mogen worden berekend. Het was immers alleen voor die inspecteur, dat de latere verificaties door de nationale autoriteiten een risico van anomalieën aan het licht brachten. Op het aldus bepaalde bedrag zou een correctie van 9,45 % moeten worden toegepast, die overeenstemt met het percentage anomalieën dat in de door die inspecteur in 1997 verrichte controles ter plaatse werd ontdekt. De Britse regering wijst er nog op, dat een dergelijke correctie overeenstemt met de aanvankelijk in november 1998 door het directoraat-generaal Landbouw voorgestelde correctie.

48. In het licht van het bovenstaande concludeert het Verenigd Koninkrijk, dat de toepassing van een forfaitaire correctie van 2 % op het totale bedrag van de door het centrum in Bristol behandelde steunaanvragen niet gerechtvaardigd is, en in elk geval strijdig is met het evenredigheidsbeginsel, omdat de correctie 23 maal hoger is (2 921 518 GBP in plaats van 125 866 GBP) dan oorspronkelijk door het directoraat-generaal Landbouw was voorgesteld.

49. De Commissie verdedigt daarentegen haar keuze en verwijst daarbij naar haar eerder aangevoerde argumenten over de ontoereikendheid van het supervisiesysteem. Juist omdat het onmogelijk is om achteraf nog nauwkeurig vast te stellen welke gevolgen de vastgestelde tekortkomingen inzake de kwaliteit van de controles ter plaatse, voor de betrokken uitgaven hebben gehad, was zij verplicht een forfaitaire correctie toe te passen.

50. Wat het niveau van de correctie betreft, merkt de Commissie om te beginnen op, dat zij gezien de ernst van de met betrekking tot de essentiële controles aan het licht getreden tekortkomingen zelfs een percentage van 5 % had mogen toepassen. Zij had evenwel geoordeeld dat een percentage van 2 % passend was, aangezien de belangrijkste tekortkoming die het Verenigd Koninkrijk ten laste werd gelegd, namelijk de ontoereikendheid van het supervisiesysteem, een aanvullende controle betrof, en de nationale autoriteiten snel en doeltreffend corrigerende maatregelen hadden genomen zodra de genoemde tekortkomingen waren ontdekt.

51. Wat, ten tweede, de gestelde schending van het evenredigheidsbeginsel betreft, betoogt de Commissie dat de door haar toegepaste financiële correctie de gevolgen van de vastgestelde tekortkomingen voor de uitgaven van het EOGFL weerspiegelt. Volgens haar was de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel bovendien gewaarborgd doordat zij bij de betwiste forfaitaire correctie een percentage van 2 % had toegepast. Dit is het laagste van de percentages waarin haar desbetreffende richtsnoeren voorzien (zie boven, punten 10 en 11).

Beoordeling

52. Om deze twee middelen te beoordelen, moet worden vastgesteld of de Commissie: a) ten onrechte heeft geoordeeld dat de financiële consequenties van de ontdekte tekortkomingen niet nauwkeurig konden worden bepaald en derhalve ook ten onrechte heeft besloten een forfaitaire in plaats van een specifieke correctie toe te passen; b) bij de vaststelling van de correctie op 2 % de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid heeft overschreden en het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden.

53. De eerste vraag kan volgens mij alleen maar ontkennend worden beantwoord, als eenmaal de conclusie is aanvaard dat het in Bristol bestaande supervisiesysteem inderdaad in zijn geheel ontoereikend was. Anders gezegd, indien het waar is — zoals ik boven in de punten 39 tot en met 44 heb proberen aan te tonen — dat de vastgestelde tekortkomingen een aanwijzing vormen voor de ontoereikendheid van het controle- en supervisiesysteem in zijn geheel, dan kan alleen maar worden geconcludeerd dat de Commissie terecht voor een forfaitaire correctie heeft gekozen.

54. Ook de vraag onder b) moet ontkennend worden beantwoord. Zoals de Commissie immers heeft opgemerkt, is de forfaitaire correctie van 2 % de laagste waarin haar richtsnoeren voorzien; een lagere correctie is derhalve alleen mogelijk indien de betrokken lidstaat kan aantonen dat het maximaal aannemelijke verlies voor het EOGFL minder bedroeg dan dat minimumpercentage. Naar mijn mening heeft het Verenigd Koninkrijk daar geen overtuigend bewijs van geleverd. Het heeft niet alleen toegegeven dat het overdoen van de door de betrokken inspecteur in 1995 en 1996 verrichte controles ter plaatse, het niet mogelijk maakte alle onregelmatigheden te ontdekken die deze mogelijk had begaan, maar het heeft ook geen maatregelen genomen om de door de andere inspecteurs in 1995 en 1996 verrichte controles ter plaatse over te doen. Het heeft slechts een tiental van die controles uit 1997 overgedaan, met als uitleg — zonder enig bewijs daarvoor te leveren — dat het ging om controles die vóór de audit van de Commissie hadden plaatsgevonden.

55. Om die redenen ben ik van mening dat ook het tweede en het derde middel ongegrond zijn.

C — *Gestelde schending van wezenlijke vormvoorschriften*

Opmerkingen van partijen

56. Met het vierde en laatste middel betoogt het Verenigd Koninkrijk, dat de Commissie zich niet heeft gehouden aan de procedureregels van artikel 8, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1663/95, wat de „bilaterale bespreking" tussen de instelling en de betrokken lidstaat betreft (zie boven, punt 6). Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk heeft de Commissie die bespreking in casu gevoerd zonder „te proberen" tot overeenstemming te komen over de voorgestelde financiële correctie, die zij vervolgens formeel heeft meegedeeld aan de lidstaat.

57. Het Verenigd Koninkrijk stelt in de eerste plaats, dat de Commissie aan de bilaterale bespreking alleen vertegenwoordigers van het directoraat-generaal Landbouw en niet van alle betrokken diensten heeft laten deelnemen. Bovendien heeft zij eerst een beperktere financiële correctie voorgesteld en later — blijkbaar na raadpleging van de diensten die niet hadden deelgenomen aan de bespreking — besloten een veel grotere correctie toe te passen. Door zo te werk te gaan, heeft zij volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk aan de poging om in de bilaterale bespreking tot overeenstemming te komen, haar betekenis ontnomen. Dit is des te erger omdat de procedure van artikel 8, lid 1, tot doel heeft de belangen van de lidstaten te beschermen in zaken die aanzienlijke financiële gevolgen kunnen hebben.

58. De Commissie stelt van haar kant, dat zij zich volledig aan de formaliteiten van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1663/95 heeft gehouden. Zij betoogt met name dat zij het Verenigd Koninkrijk bij brief van 12 december 1997 correct in kennis heeft gesteld van de tijdens haar audit vastgestelde onregelmatigheden, en dat zij in die brief ook heeft gewezen op de mogelijkheid dat een financiële correctie in de zin van artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 729/70 zou worden toegepast. Het Verenigd Koninkrijk moest dus wel weten dat een correctie van 2 % of nog meer kon worden toegepast.

59. Ook de bilaterale bespreking was volledig conform artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1663/95 verlopen. De Commissie geeft toe, dat het directoraat-generaal Landbouw na afloop van die bespreking van mening was dat de financiële correctie slechts moest worden toegepast op de uitgaven die waren gecontroleerd door de inspecteur wiens werk ontoereikend was bevonden. Zij beklemtoont echter dat dit slechts het standpunt was dat dit directoraat-generaal voornemens was aan

de Commissie voor te leggen. Dit standpunt was dus niet de definitieve beslissing van de instelling en mocht ook niet als zodanig worden beschouwd.

60. Dat de Commissie een andere beslissing heeft genomen, omdat zij van mening was dat de vastgestelde onregelmatigheden een zwaardere financiële correctie rechtvaardigden, betekent zeker niet dat de procedure niet correct is verlopen, noch dat aan de voorafgaande bilaterale bespreking haar betekenis is ontnomen. Deze bespreking heeft integendeel een grondige gedachtewisseling tussen partijen mogelijk gemaakt, waardoor de vragen en de feiten konden worden verduidelijkt. Volgens de Commissie vormen de bilaterale besprekingen in de zin van artikel 8 bovendien duidelijk geen formeel mechanisme voor geschillenbeslechting, die een bevoegdheid van het Hof van Justitie blijft.

Beoordeling

61. Vooraf zou ik willen opmerken dat, volgens de rechtspraak van het Hof, enerzijds „de Commissie gehouden is om in haar relaties met de lidstaten de voorwaarden na te leven die zij zichzelf in uitvoeringsverordeningen heeft opgelegd" [12], en anderzijds „de lidstaten in hun relaties met de Commissie niet [mogen] vasthouden aan een puur formalistische opstelling, wanneer uit de omstandigheden blijkt dat hun rechten volledig zijn beschermd". [13] Steeds volgens vaste rechtspraak van het Hof leidt in ieder geval „een onregelmatigheid in de procedure slechts tot gehele of gedeeltelijke nietigverklaring van een besluit [...], indien vaststaat dat het aangevochten besluit bij ontbreken van deze onregelmatigheid een andere inhoud zou hebben gehad". [14]

62. Uit deze beginselen volgt, dat met het oog op de beoordeling van de gegrondheid van het vierde middel niet alleen moet worden onderzocht of de Commissie de procedurele formaliteiten van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1663/95 heeft geschonden, maar ook of, indien zo'n schending wordt vastgesteld, zij aanzienlijke gevolgen voor de inhoud van de bestreden beschikking heeft gehad.

12 — Arresten van 24 januari 2002, Finland/Commissie (C-170/00, Jurispr. blz. I-1007, punt 34), en 13 juni 2002, Luxemburg/Commissie (C-158/00, Jurispr. blz. I-5373, punt 24).

13 — Zie voormeld arrest Finland/Commissie, punt 34.

14 — Zie in die zin bijvoorbeeld arrest van 23 april 1986, Bernardi/Parlement (150/84, Jurispr. blz. 1375, punt 28), en conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in zaak Duitsland/Commissie (arrest van 10 februari 1998, C-263/95, Jurispr. blz. I-441, punt 12); in dezelfde zin ook arresten van 15 juli 1970, Chemiefarma/Commissie (41/69, Jurispr. blz. 661, punt 52); 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie (C-301/87, Jurispr. blz. I-307, punt 31); 21 maart 1990, België/Commissie (C-142/87, Jurispr. blz. I-959, punt 48), en 5 oktober 2000, Duitsland/Commissie (C-288/96, Jurispr. blz. I-8237, punt 101, met andere verwijzingen).

63. Wat het eerste punt betreft, ben ik van mening dat het Verenigd Koninkrijk gelijk heeft als het stelt dat de Commissie in de onderhavige zaak de formaliteiten van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1663/95 niet in acht heeft genomen. De tweede alinea van dat artikel bepaalt immers: „Na afloop van de antwoordtermijn, stelt de Commissie een bilaterale bespreking vast en beide partijen *zullen proberen tot overeenstemming te komen omtrent de te nemen maatregelen.* De Commissie doet vervolgens haar conclusies formeel aan de lidstaat toekomen, onder verwijzing naar beschikking 94/442/EG". [15]

64. Het lijkt mij duidelijk dat de woorden „te nemen maatregelen" niet alleen slaan op de maatregelen die moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat de geschonden regels voortaan in acht worden genomen, maar ook op de op te leggen financiële correcties, aangezien die normaliter een van de belangrijkste discussieonderwerpen van de in dit artikel bedoelde procedure vormen.

15 — Cursivering van mij.

65. Ten tweede denk ik dat, tenzij men aan die bepaling haar betekenis wil ontnemen, de diensten van de Commissie ter vervulling van de plicht om te proberen tot overeenstemming te komen over de „te nemen maatregelen", niet kunnen volstaan met de bilaterale bespreking vast te stellen en te luisteren naar de argumenten van de lidstaat, zonder laatstgenoemde opmerkingen te laten maken over de specifieke maatregelen die zij denken voor te stellen.

66. Om zich te houden aan de procedure van artikel 8, lid 1, moeten, naar mijn mening, de diensten van de Commissie de lidstaat, ook al is het slechts informeel, de nodige informatie verstrekken om hem in staat te stellen zijn standpunt te bepalen ten aanzien van de hoogte van de financiële correcties die zij denken voor te stellen, zodat er — indien mogelijk — overeenstemming over deze correcties kan worden bereikt voordat de conclusies formeel worden bekendgemaakt. Het lijkt mij namelijk logisch dat, indien de diensten van de Commissie de maatregelen die zij denken voor te stellen, niet *informeel* meedelen, er onmogelijk overeenstemming over die maatregelen kan worden bereikt, en dat, als zij eenmaal in de zin van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1663/95 *formeel* zijn meegedeeld, de lidstaat alleen nog maar de bemiddelingsprocedure op gang kan brengen.

67. In casu blijkt uit de stukken van het dossier, dat de diensten van de Commissie op 4 november 1998 het Verenigd Koninkrijk per faxbericht de hoogte van de financiële correctie die zij dachten voor te stellen, hebben meegedeeld. Zij verzochten de regering van het Verenigd Koninkrijk bij die gelegenheid ook, haar opmerkingen binnen zes weken kenbaar te maken, en gaven haar zodoende de mogelijkheid een standpunt in te nemen. In de gegeven omstandigheden moet het uitblijven van een antwoord van het Verenigd Koninkrijk als een stilzwijgende instemming met het voorstel van de diensten van de Commissie worden beschouwd, te meer daar de hoogte van de in het faxbericht voorgestelde financiële correctie precies overeenstemde met die van het voorstel van het Verenigd Koninkrijk zelf in een brief van 17 maart 1998 aan de Commissie. Dat betekent natuurlijk niet dat de diensten van de Commissie gebonden waren door dat voorstel en nadien niet meer van mening konden veranderen; maar als zij van mening veranderden, hadden zij zich ten minste moeten houden aan de tot op dat moment gevolgde procedure, dat wil zeggen het Verenigd Koninkrijk via een nieuwe informele mededeling de kans moeten geven te antwoorden en eventueel opnieuw overeenstemming te bereiken vóór de formele bekendmaking van de conclusies.

68. Ik ben derhalve van oordeel dat de diensten van de Commissie, door het Verenigd Koninkrijk niet op de hoogte te brengen van de exacte omvang van de financiële correctie die zij dachten voor te stellen, voordat zij die bij brief van 2 augustus 1999 formeel bekendmaakten, de procedureregels van artikel 8, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1663/95 hebben geschonden.

69. Een dergelijke schending lijkt mij des te belangrijker, omdat de Britse autoriteiten door de brief van 12 december 1997, die hun overeenkomstig artikel 8, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 1663/95 was gestuurd, evenmin in staat werden gesteld hun standpunt te bepalen ten aanzien van de hoogte van de financiële correctie die de diensten van de Commissie voornemens waren toe te passen.

70. Zoals ik eerder heb gezegd, moet echter nog worden onderzocht of dat alles een schending van wezenlijke vormvoorschriften is, die een gedeeltelijke nietigverklaring van de door de regering van het Verenigd Koninkrijk bestreden beschikking rechtvaardigt.

71. In dat verband stelde het Verenigd Koninkrijk ter terechtzitting, dat het als gevolg van deze schending van de procedureregels niet de gelegenheid had gehad om zijn eigen standpunt kenbaar te maken en de bewijsstukken waarover het beschikte, over te leggen aan alle diensten van de Commissie die bij de vaststelling van de beschikking waren betrokken. Indien het die gelegenheid had gekregen, had het kunnen proberen niet alleen de diensten van het directoraat-generaal Landbouw, maar de hele Commissie ervan te overtuigen tot overeenstemming te komen.

72. Ik moet echter opmerken dat de Britse regering in werkelijkheid wel de gelegenheid heeft gehad om haar standpunt aan de hele Commissie kenbaar te maken, namelijk via de bemiddelingsprocedure. Zoals iedereen weet, heeft die procedure, die pas door de lidstaat op gang kan worden gebracht nadat de diensten van de Commissie hun conclusies overeenkomstig artikel 8, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1663/95 formeel hebben meegedeeld, een tweevoudig doel. Ten eerste, door tussenkomst van het bemiddelingsorgaan partijen ertoe brengen, dat zij de overeenstemming bereiken die zij reeds hadden moeten proberen te bereiken door middel van de bovengenoemde procedure (zie punten 64 tot en met 67). Ten tweede, voor het geval er geen overeenstemming wordt bereikt, de Commissie, als collegiaal orgaan, door middel van een rapport van het bemiddelingsorgaan in kennis stellen van de eventuele opmerkingen van het laatstgenoemde orgaan en de opmerkingen van de lidstaat tijdens de bemiddelingspoging. Overeenkomstig artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1663/95 neemt de Commissie haar besluit na onderzoek van het door het bemiddelingsorgaan opgestelde rapport.

73. In het onderhavige geval heeft het Verenigd Koninkrijk tijdens de bemiddelingsprocedure de gelegenheid gehad om zijn opmerkingen over het bedrag van de in de bestreden beschikking toegepaste financiële correctie te maken. Het werd namelijk vóór de inleiding van die procedure definitief van dat bedrag in kennis gesteld in de formele mededeling van de conclusies van de diensten van de Commissie van 2 augustus 1999. Zoals uit de stukken van het dossier blijkt, hield het rapport van het bemiddelingsorgaan een overzicht in van de door partijen ingenomen standpunten, met inbegrip van de opmerkingen van het Verenigd Koninkrijk over de hoogte van de voorgestelde financiële correctie. Dat rapport werd, zoals uit de derde overweging van de bestreden beschikking blijkt, onderzocht door de hele Commissie en niet enkel door de diensten van het directoraat-generaal Landbouw, zoals het Verenigd Koninkrijk beweert.

74. Indien derhalve de argumenten van de regering van het Verenigd Koninkrijk ondanks alles niet volstonden om de Commissie ervan af te brengen, de door haar diensten voorgestelde financiële correctie in de bestreden beschikking te aanvaarden, dan kan dat niet worden toegeschreven aan schending van de procedureregels door die diensten met betrekking tot de bilaterale bespreking, aangezien die schending, zoals wij hebben gezien, uiteindelijk geen aanmerkelijke invloed heeft gehad op de rechten van de verdediging van het Verenigd Koninkrijk. Laatstgenoemde heeft hoe dan ook niet aangetoond, zoals nochtans vereist door voormelde rechtspraak, dat de bestreden beschikking zonder die schending van de procedureregels een andere inhoud zou hebben gehad.

75. Om de bovengenoemde redenen ben ik derhalve van mening dat ook het vierde middel ongegrond is en moet worden afgewezen en dat het beroep bijgevolg in zijn geheel moet worden verworpen.

V — Kosten

76. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie een vordering in die zin heeft ingesteld en gezien hetgeen ik zojuist heb gezegd over de uitkomst van het beroep, ben ik van mening dat de vordering moet worden toegewezen.

VI — Conclusie

77. In het licht van de bovenstaande opmerkingen geef ik het Hof in overweging:

1) het beroep te verwerpen;

2) het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland in de kosten te verwijzen.