FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO

föredraget den 23 januari 2003 [1]

I — Inledning

1. Genom talan väckt den 20 september 2000 har Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, med stöd av artikel 230 EG, yrkat delvis ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2000/449/EG [2] (nedan kallat det ifrågasatta beslutet) i den mån det från gemenskapsfinansiering inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (nedan kallad EUGFJ) undantar ett belopp på 5 039 175, 46 euro (motsvarande 2 919 698,26 GBP), motsvarande 2 procent av de av Förenade kungariket uppgivna utgifterna inom sektorn för jordbruksgrödor för skördeåren 1995 och 1996 (räkenskapsåren 1996 och 1997) avseende Wessexregionen, på grund av det bristfälliga systemet för övervakning av de kontroller som utförts inom denna region.

1 — Originalspråk: italienska.

2 — Kommissionens beslut 2000/449/EG av den 5 juli 2000 om undantagande från gemenskapsfinansiering av vissa utgifter som verkställts av medlemsstaterna inom ramen för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) [delgivet med nr K(2000) 1847] (EGT L 180, s. 49).

II — Tillämpliga bestämmelser

2. I artikel 1.2 b i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (nedan kallad förordning nr 729/70), [3] i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1287/95 av den 22 maj 1995, [4] anges att Europeiska utvecklings- och garantifonden, garantisektionen, särskilt skall finansiera intervention i syfte att stabilisera jordbruksmarknaderna.

3. I artikel 3.1 i förordningen föreskrivs följande:

"Intervention för att stabilisera jordbruksmarknaderna som görs i enlighet med gemenskapsbestämmelser inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna, skall finansieras enligt artikel 1.2 b".

3 — EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23.

4 — EGT L 125, s. 1.

4. I artikel 5.2 i förordningen föreskrivs följande:

"2. Efter att ha hört fondkommittén skall kommissionen

...

c) besluta om utgifter som inte skall omfattas av gemenskapens finansiering enligt artiklarna 2 och 3 när den finner att utgifterna inte har betalats i överensstämmelse med gemenskapsreglerna.

Varje beslut om att vägra finansiering skall föregås av att resultaten av kommissionens undersökningar och den berörda medlemsstatens svar överlämnas skriftligen varefter de två berörda parterna skall sträva efter att nå en överenskommelse om vilka åtgärder som skall vidtas.

Om ingen överenskommelse nås får medlemsstaten begära att ett förfarande inleds, i syfte att medla mellan deras respektive ståndpunkter inom en tid av fyra månader. Resultaten härav skall anges i en rapport, vilken skall överlämnas till och granskas av kommissionen innan ett beslut om att vägra finansiering fattas.

Kommissionen skall fastställa de belopp som skall undantas med beaktande i synnerhet av hur betydande bristen på överensstämmelse är. Kommissionen skall i detta syfte beakta överträdelsens natur och betydelse och den ekonomiska förlust som gemenskapen förorsakats.

... "

5. I artikel 8 i förordningen föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall i enlighet med nationella bestämmelser i lagar och andra författningar vidta de åtgärder som är nödvändiga för att

— försäkra sig om att transaktioner som finansieras av fonden verkligen äger rum och att de genomförs korrekt,

— förhindra och beivra oegentligheter,

— indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet.

Medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om de åtgärder som vidtagits i dessa syften, särskilt [på] vilket stadium de förvaltningsmässiga och rättsliga förfarandena befinner sig.

2. Om en fullständig indrivning inte kan åstadkommas skall de finansiella följderna av oegentligheter och försummelser bäras av gemenskapen, med undantag för följderna av sådana oegentligheter eller försummelser som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna.

De indrivna beloppen skall betalas till de godkända utbetalande organen, och dessa organ skall dra av de indrivna beloppen från de utgifter som fonden finansierar. Räntan på de belopp som drivits in eller som betalats för sent skall betalas in till fonden."

6. Vad särskilt gäller den ovannämnda artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 i ändrad lydelse, skall uppmärksamheten riktas mot artikel 8.1 och 8.2 i kommissionens förordning (EG) nr 1663/95 av den 7 juli 1995 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 729/70 i fråga om förfarandet vid avslutande av räkenskaperna för garantisektionen vid EUGFJ (nedan kallad förordning nr 1663/95).[5] I denna artikel föreskrivs följande:

"1. När kommissionen, till följd av en eventuell undersökning[,] anser att utgifter inte har verkställts i enlighet med gemenskapsreglerna, skall den meddela den berörda medlemsstaten sina iakttagelser, de korrigerande åtgärder som skall vidtas för att säkerställa framtida uppfyllande av reglerna och en utvärdering av de utgifter som den föreslår skall uteslutas enligt artikel 5.2 c i förordning (EEG) nr 729/70. Meddelandet skall innehålla en hänvisning till den här förordningen. Medlemsstaten skall svara inom två månader och kommissionen kan därvid ändra sitt ställningstagande. I berättigade fall får kommissionen medge en förlängning av denna svarsperiod.

Efter utgången av den tillåtna svarstiden skall kommissionen inleda en ömsesidig diskussion och båda parterna skall söka nå en överenskommelse om vilka åtgärder som skall vidtas. Kommissionen skall sedan formellt meddela sina slutsatser till medlemsstaten med hänvisning till kommissionens beslut 94/442/EG.

2. De beslut som avses i artikel 5.2 c i förordning (EEG) nr 729/70 skall fattas efter det att eventuella rapporter som upp-

5 — EGT L 158, s. 6.

rättats av förlikningsorganet har granskats enligt bestämmelserna i beslut 94/442/EG."

7. I artikel 1.1 i kommissionens beslut 94/442/EG av den 1 juli 1994 om ett förlikningsförfarande i samband med räkenskapsavslutet för garantisektionen vid EUGFJ [6] stadgas följande:

"1. Kommissionen inrättar härmed ett förlikningsorgan, nedan kallat 'organet', som i samband med räkenskapsavslutet för EUGFJ:s garantisektion har följande uppgifter:

a) Att undersöka de ärenden medlemsstaterna hänskjuter till det efter att från de behöriga enheterna vid kommissionen ha fått ett officiellt meddelande, med hänvisning till detta beslut, om att dessa, efter kontroll i enlighet med artikel 9 i förordning (EEG) nr 729/70 och bilaterala diskussioner om resultatet av sådan kontroll, har dragit slutsatsen att vissa utgiftsposter som den berörda medlemsstaten har redovisat inte kan debiteras garantisektionen vid EUGFJ.

b) Att försöka åstadkomma en förlikning mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten vad gäller de skiljaktiga ståndpunkterna.

c) Att efter undersökningen utarbeta en rapport om resultatet av förlikningsförfarandet med alla kommentarer som bedöms relevanta i det fall att alla eller några av tvistefrågorna förblir olösta."

8. Enligt artikel 1.2 a i beslut 94/442 gäller följande:

"[förlikningsorganets ståndpunkt [skall] inte föregripa kommissionens slutliga beslut om räkenskapsavslutet...".

9. Vad gäller de ekonomiska följderna av de undersökningar som har visat på brister i en medlemsstats kontrollförfaranden, har kommissionen utarbetat ett dokument vari de riktlinjer fastläggs som skall följas i sådana fall (dokument nr VI/216/93 av den 1 juni 1993), vilket sedermera korrigerats och ersatts av dokument nr VI/5330/97 av den 23 december 1997 (nedan kallade

6 — EGT L 182, s. 45; svensk specialutgåva, område 3, volym 59, s. 78.

riktlinjerna). Enligt det synsätt som utformats i dessa dokument och som följts alltsedan räkenskaperna för räkenskapsåret 1990 avslutades, när det inte varit möjligt att avgöra de felaktiga betalningarnas verkliga belopp och således inte varit möjligt att kvantifiera den ekonomiska skada som åsamkats gemenskapen, har kommissionen tillämpat schablonmässiga justeringar eller finansiella korrigeringar på 2 procent, 5 procent eller 10 procent av den uppgivna utgiften beroende på förlustriskens omfattning.

10. Vad särskilt gäller de finansiella korrigeringar som hänger samman med bristfälligheten i de av myndigheterna i medlemsstaterna genomförda kontrollerna, görs det i riktlinjerna skillnad mellan två kontrollkategorier, nämligen nyckelkontroller och kompletterande kontroller:

"— Nyckelkontroller. Det är de fysiska och administrativa kontroller som behövs för att verifiera sakinnehållet, i synnerhet att det som ansökan gäller existerar och att kvantiteten och kvalitativa förhållanden stämmer, tidsgränserna har följts, skördekraven är uppfyllda, tiden för magasinering osv. Det görs dels på plats och dels genom dubbelkontroller av oberoende uppgifter som fastighetsregister.

— Kompletterande kontroller. De gäller de administrativa rutiner som krävs för att behandla ansökningarna riktigt — verifiera att tidsgränserna för inlämnande av ansökan har hållits, upptäcka dubbla ansökningar, analysera risker, besluta om påföljder och övervaka förfarandena."

11. På grundval av riktlinjerna tillämpar kommissionen de olika schablonmässiga justeringssatserna enligt följande:

"När en eller flera nyckelkontroller inte har gjorts eller har gjorts så dåligt eller så sällan att de inte alls har räckt till för att avgöra om ansökningarna berättigar till stöd eller förhindra oegentligheter, är en korrigering på 10 % berättigad, eftersom det med skäl kan antas att EUGFJ har löpt en betydande risk för stora förluster.

När alla nyckelkontrollerna har utförts men inte varit tillräckligt många, inte utförts tillräckligt ofta eller inte varit så djupgående som krävs, är en korrigering på 5 % berättigad eftersom det med skäl kan antas att kontrollerna inte ger tillräcklig garanti för att ansökningarna berättigar till stöd, och att EUGFJ alltså har löpt en betydande risk för förlust.

Om en medlemsstat på ett lämpligt sätt har utfört nyckelkontrollerna men helt har underlåtit att utföra en eller flera kompletterande kontroller, är en korrigering på 2 % berättigad mot bakgrund av den låga risken för förlust för fonden och mot bakgrund av att överträdelsen är mindre allvarlig."

12. I speciella fall får mer omfattande justeringar, upp till 100 procent, beslutas.

III — Bakgrund

13. Kommissionen utförde mellan den 30 juni och den 4 juli 1997 en kontroll avseende stöden inom sektorn för jordbruksgrödor i England och Wales. Denna kontroll avsåg bland annat Regional Service Centre (den regionala förvaltningsgrenen, nedan kallad förvaltningen) i Bristol, som lyder under Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (ministeriet för jordbruks-, fiske- och livsmedelsfrågor, nedan kallat ministeriet), till vilken Wessexregionen hör. Kommissionen valde för en mer ingående kontroll vid detta tillfälle tre ansökningar om stöd som handlagts vid förvaltningen i Bristol, vilka redan hade varit föremål för kontroller på plats och som samtliga utförts av samme inspektör.

14. Parterna är inte överens om anledningen till att dessa tre ansökningar valdes. Enligt kommissionen fanns det vid tidpunkten för kontrollen ingen annan kontrollrapport tillgänglig vid förvaltningen i Bristol, varför en ingående kontroll endast kunde utföras i de tre ifrågavarande fallen. Förenade kungariket har däremot hävdat att sju andra inspektörer vid denna förvaltning vid denna tidpunkt redan hade utfört sjutton andra kontroller på plats och att kommissionen därför kunde ha gjort även andra stödansökningar till föremål för en mer ingående kontroll. Parterna är dock överens om att kontrollen har gjort det möjligt att konstatera betydande avvikelser i alla de tre utvalda fallen.

15. Som en följd härav förordnade ministeriet att inspektören som hade utfört kontrollerna på plats i de ifrågavarande tre fallen skulle förflyttas till andra uppgifter. Ministeriet bestämde dessutom att andra kontroller på plats som denne inspektör hade utfört under år 1997 och några av de kontroller som andra inspektörer utfört under samma år skulle göras om för att den verkliga omfattningen av problemet skulle kunna fastställas. Av allt detta framgick att fyra av de fem senare kontroller som ifrågavarande inspektör hade utfört under år 1997 visade på avvikelser. Eftersom dessa avvikelser korrigerats i tid, hade EUGFJ inte åsamkats någon ekonomisk skada för år 1997. Upprepningen av de utvalda kontroller som utförts av andra inspektörer uppdagade däremot inte några avvikelser.

16. Genom skrivelse av den 12 december 1997 underrättade kommissionen, i den mening som avses i artikel 8 i förordning nr 1663/95, Förenade kungariket om de avvikelser som uppdagats vid den utförda kontrollen vid förvaltningen i Bristol och angav dessutom att på grund av de allvarliga oegentligheter som uppdagats skulle en del av de för åren 1995 och 1996 uppgivna utgifterna ha kunnat undantas från gemenskapsfinansieringen, i den mening som avses i artikel 5.2 c i förordning nr 729/70. Kommissionen begärde i detta syfte upplysningar om formerna för övervakning av den verksamhet som bedrivits av den för de påträffade oegentligheterna ansvarige inspektören, samt upplysningar om de åtgärder som åren 1995 och 1996 vidtagits i Bristolförvaltningens område i syfte att fastställa och avhjälpa eventuella oegentligheter som andra inspektörer gjort sig skyldiga till.

17. Myndigheterna i Förenade kungariket svarade genom skrivelse av den 17 mars 1998. De angav att efter upprepningen av alla kontroller som utförts av inspektören i fråga uppgick beloppet av de fastställda oegentligheterna för år 1997 till 9,45 procent av totalbeloppet av de stödansökningar som denne inspektör kontrollerat. Det potentiella beloppet av de betalningar som felaktigt gjorts skulle vidare ha kunnat beräknas med tillämpning av denna procentsats på det totala värdet av de ansökningar om finansiering som den ovannämnde inspektören kontrollerat under åren 1995 och 1996. I samma skrivelse underrättade de brittiska myndigheterna kommissionen om sin avsikt att på nytt undersöka alla de ansökningar som den ifrågavarande inspektören hade kontrollerat under de två föregående åren, 1995 och 1996, i syfte att eventuellt kunna fastställa ytterligare avvikelser.

18. Genom skrivelse av den 16 juni 1998 meddelade kommissionen Förenade kungariket att den stod fast vid sin uppfattning i fråga om de oegentligheter som uppdagats inom Bristolförvaltningens område och kallade i enlighet med artikel 8 i förordning nr 1663/95 till ett bilateralt möte hos kommissionens enheter den 16 september 1998.

19. På anmodan av kommissionen och med hänsyn till mötet den 16 september lämnade Förenade kungariket i skrivelse av den 21 augusti 1998 kommissionen ytterligare upplysningar om det system för kontroll och övervakning av gemenskapens stödsystem som tillämpades i Bristolförvaltningens område.

20. Efter mötet den 16 september 1998 meddelade generaldirektoratet för jordbruk vid kommissionen, genom fax av den 4 november 1998, Förenade kungariket att det avsåg att föreslå en justering på 9,45 procent av totalbeloppet av de stödansökningar för åren 1995 och 1996 som kontrollerats av ifrågavarande inspektör. Såsom föreslagits i Förenade kungarikets skrivelse av den 17 mars 1998 skulle på detta sätt, för dessa två år, samma frekvens

av oegentligheter som konstaterats i de stödansökningar för år 1997 som inspektören kontrollerat tillämpas. I samma fax anmodades Förenade kungariket att inom sex veckor kommentera den föreslagna åtgärden.

21. Det framgår inte av handlingarna i målet huruvida Förenade kungariket lämnade något svar på det ovannämnda faxet av den 4 november 1998. Genom skrivelse av den 2 augusti 1999 meddelade generaldirektoratet för jordbruk dock formellt, i den mening som avses i artikel 8.1 andra stycket i förordning nr 1663/95, Förenade kungariket sina slutsatser. Efter undersökning och samråd med andra behöriga enheter vid kommissionen, och i motsats till vad som föreslogs i faxet av den 4 november 1998, skulle en justering på 2 procent av totalbeloppet av de utgifter som Bristolförvaltningen kontrollerat under åren 1995 och 1996 föreslås.

22. Den 6 oktober 1999 begärde Förenade kungariket följaktligen att ett förlikningsförfarande, i den mening som avses i beslut 94/442, skulle inledas. Inför förlikningsorganet hävdade Förenade kungariket att de oegentligheter som kommissionen påträffat med avseende på en enda inspektörs handlande år 1997 var isolerade fall och därför inte var tillräckliga för att slutsatsen skulle kunna dras att det kontrollsystem som tillämpades i Bristolförvaltningens område var otillräckligt. Av vissa kontroller som de brittiska myndigheterna utfört efter kommissionens inspektion hade det i själva verket framgått att inspektören inte hade gjort sig skyldig till några oegentligheter under de två föregående åren, med undantag av tre fel av ringa betydelse under år 1996, och att ingen annan inspektör hade gjort sig skyldig till några oegentligheter under år 1997. Förenade kungariket påpekade dessutom att det redan åren 1995 och 1996 förelåg ett effektivt system för övervakning av inspektörernas verksamhet i Bristolförvaltningens område. Även om detta system ännu inte hade medgivit att de oegentligheter som den ovannämnde inspektören gjort sig skyldig till uppdagades vid den tidpunkt då kommissionen hade utfört kontrollen, skulle det säkert ha möjliggjort att de hade uppdagats senare och i god tid för att kunna avhjälpas. Förenade kungariket påpekade slutligen att man från och med år 1997 hade infört ett förstärkt system för övervakning av kontrollerna på plats.

23. Kommissionen invände däremot att de oegentligheter som den påträffat, även om de endast avsåg en enda inspektörs verksamhet, var ett sådant säkert tecken på att systemet för övervakning i området i fråga var otillräckligt i sin helhet att det måste anses att risken för de mycket omfattande utgifter som belastat EUGFJ under åren 1995 och 1996 inte begränsades till den verksamhet som utförts av ovannämnde inspektör. Enligt kommissionen bekräftades detta även av att frekvensen av oegentligheter som påträffats under kontrollerna på plats ökade från 5,86 procent år 1996 till över 15 procent år 1997 efter det att det förstärkta systemet för övervakning infördes år 1997. På denna punkt svarade Förenade kungariket dock att ökningen berodde på att jordbrukarna under år 1997

hade blivit ekonomiskt mycket mer beroende av stöd till jordbruksgrödor och att de därför hade en tendens att uppge arealer som i möjligaste mån motsvarade de verkliga arealerna, och därmed riskerade följderna av eventuella felaktigheter.

24. Förlikningsorganet anmodade i sin slutrapport av den 8 mars 2000 kommissionen att ompröva sin bedömning av det system för övervakning av kontroller på plats som tillämpades i området tillhörande Bristolförvaltningen. Enligt förlikningsorganet var de tre kontroller på plats som kommissionen granskat inte representativa för kvaliteten på de kontroller som utförts i det berörda området. Den omständigheten, som Förenade kungariket hade påpekat, att det inte funnits tid för att genomföra övervakningen, eftersom kommissionen ingripit i början av den period då kontrollerna på plats ägde rum, utgjorde dessutom hinder för att dra en allmän slutsats om att övervakningen i området var otillräcklig.

25. Förlikningsorganets rapport fick dock inte kommissionen att ändra uppfattning. Kommissionen föreslog således en schablonmässig justering på 2 procent av de utgifter som Förenade kungariket uppgivit inom sektorn för jordbruksgrödor för skördeåren 1995 och 1996 (räkenskapsåren 1996 och 1997) avseende Wessexregionen, såsom den meddelat på förhand i den ovannämnda skrivelsen av den 2 augusti 1999, och såsom den slutligen beslutat genom det i förevarande mål ifrågasatta beslutet.

IV — Rättslig bedömning

26. Förenade kungariket har till stöd för sin talan mot det ifrågasatta beslutet anfört följande fyra grunder:

— Som första grund har Förenade kungarikets regering hävdat att det ifrågasatta beslutet är olagligt, eftersom kommissionen har gjort en felaktig bedömning när den ansett att övervakningen av de kontroller som utförts i Wessexregionen är otillräcklig och därav dragit slutsatsen att utgifterna som omfattas av de ifrågasatta avdragen inte har betalats i överensstämmelse med gemenskapsreglerna i den mening som avses i artikel 5.2 c första stycket i förordning nr 729/70.

— I andra hand har Förenade kungariket som andra grund och tredje grund påpekat att kommissionen, när den fastställde det belopp som skulle undantas från gemenskapsfinansiering, under alla omständigheter har åsidosatt artikel 5.2 c fjärde stycket i förordning nr 729/70 och/eller har gjort en uppenbart felaktig bedömning, förutom att den har åsidosatt proportionalitetsprincipen.

— Slutligen har Förenade kungarikets regering som fjärde grund hänvisat till

att väsentliga formföreskrifter åsidosatts under det förfarande som ledde till att det ifrågasatta beslutet fattades.

A — *Huruvida kommissionen har gjort en felaktig bedömning när den har ansett att det system för övervakning som tillämpats i det berörda området är otillräckligt*

Parternas argument

27. Förenade kungariket har hävdat att kommissionen har gjort en felaktig bedömning när den ansett att övervakningen av kontrollerna på plats som utförts i den under Bristolförvaltningen lydande Wessexregionen varit otillräcklig. Ingen av de två omständigheter som kommissionen har beaktat i detta syfte, det vill säga de oegentligheter avseende en inspektörs kontroller på plats som uppdagats under granskningen år 1997 och den i det berörda området, i förhållande till år 1996, ökade frekvensen av avvikelser i stödansökningarna som uppdagats år 1997, motiverar enligt Förenade kungariket denna slutsats.

28. Förenade kungariket har särskilt vad avser de av kommissionens tjänstemän uppdagade bristfälligheterna i kontrollerna på plats, och med upprepning av de inför förlikningsorganet redan anförda argumenten, påpekat att det befintliga övervakningssystemet utan tvivel skulle ha givit möjlighet att uppdaga dessa brister. Detta hade ännu inte skett vid den tidpunkt då kommissionen genomförde sin granskning. Den enda anledningen härtill var att denna granskning ägde rum mellan slutet av juni och början av juli 1997, det vill säga i slutet av den första månaden i den period av fyra månader under vilka kontrollerna på plats utfördes. Tid hade därför saknats för att redan under detta skede genomföra övervakningen. Eftersom utbetalningen av stöden skulle ske först från och med den 16 oktober, hade de nationella myndigheterna under alla förhållanden fortfarande haft tillräckligt med tid för att kunna säkerställa en effektiv övervakning.

29. Till stöd för det ovanstående har Förenade kungariket förklarat de två komponenterna i det vid tidpunkten för kommissionens granskning befintliga systemet för övervakning, nämligen dokumentgranskningen och de gemensamma kontrollerna. Den första granskningen består i att den som kallas Field Team Manager, det vill säga den som är ansvarig för kvaliteten på de kontroller på plats som utförs av inspektörer vid Bristolförvaltningen, undersöker ett urval av inspektionsrapporter som inspektörerna själva har ställt samman. De gemensamma kontrollerna består däremot i att Field Team Manager utan förvarning deltar i de kontroller på plats som utförs av en inspektör, eller i att en inspektör med högre tjänsteålder deltar (med eller utan förvarning) i en annan inspektörs kontroller. Förenade kungariket

har hävdat att detta övervakningssystem, som tillämpades ända fram till kommissionens granskning, och således även under de två föregående åren, var fullständigt och effektivt och därför uppfyllde kraven enligt gemenskapens regler. Som bevis på hur detta system har fungerat har Förenade kungariket anfört att 100 av 239 inspektionsrapporter år 1996 granskats på nytt av Field Team Manager och att omkring 46 inspektioner på plats utförts samma år i närvaro av Field Team Manager, medan 88 andra inspektioner utförts i närvaro av en inspektör med högre tjänsteålder.

30. Det förhållandet att kontrollerna på plats, som utfördes av den inspektör som var ansvarig i de tre fall som kommissionen granskat, var alltför kortvariga skulle enligt Förenade kungarikets regering utan tvekan ha uppdagats vid dokumentgranskningen. Denna avser nämligen just de av inspektörerna sammanställda rapporterna, i vilka tidslängden på de utförda kontrollerna särskilt anges. Då inspektören i fråga var en av de yngsta hade dessa kontroller dessutom blivit föremål för en förstärkt övervakning som inneburit ett visst antal gemensamma kontroller under vilka inspektören hade åtföljts av en äldre kollega.

31. Gemenskapens regler kräver enligt Förenade kungariket å andra sidan inte att det införs detaljerade eller strikta regler utan just ett sådant sammanhängande och effektivt system för övervakning av personal vilket har till uppgift att utföra kontroller på plats, som det vid tidpunkten för kommissionens granskning redan befintliga systemet vid Bristolförvaltningen.

32. Kommissionen kan inte heller, enligt Förenade kungariket, på grundval av den ökade frekvensen av avvikelser som konstaterats efter införandet år 1997 av ett förstärkt granskningssystem hävda motsatsen. Förenade kungariket har, med upprepning av de argument som anfördes inför förlikningsorganet, hävdat att ökningen berodde på att jordbrukarna under det året blev ekonomiskt mycket mer beroende av stöden till jordbruksgrödor och således försökte erhålla högsta möjliga stödbelopp. I motsats till vad som sker under gynnsamma perioder, då jordbrukarna har en tendens att vara alltför försiktiga när de uppger godtagbara arealer i syfte att undvika sanktioner, uppgav jordbrukarna år 1997 arealer som i möjligaste mån motsvarade de verkliga arealerna, och de riskerade därmed följderna av eventuella felaktigheter.

33. Kommissionen har mot allt detta invänt att även om det för år 1997 har uppdagats allvarliga oegentligheter i de kontroller som utförts av en enda inspektör, kan det inte uteslutas att oegentligheter har begåtts även under tidigare år, både av denne inspektör och av andra inspektörer vid Bristolförvaltningen. Av de granskningar som de brittiska myndigheterna utfört efter kommissionens inspektion har det nämligen framgått att inspektören i fråga även under kontrollerna år 1996 hade gjort sig skyldig till vissa fel, även om dessa inte var lika allvarliga som de fel som påträffats år 1997. Å andra sidan är den omständigheten att det vid de granskningar som genomförts år 1997 avseende de två tidigare åren inte har uppdagats allvarliga avvikelser inte avgörande, eftersom Förenade kungariket har erkänt svårigheten att

i efterhand uppdaga eventuella fel som begåtts tidigare.

34. Kommissionen har vidare anfört att det arbete som inspektören i fråga utfört år 1997 var så föga tillfredsställande att det är svårt att föreställa sig att det skulle ha kunnat vara mycket bättre under tidigare år. Den omständigheten att det inte till nackdel för denne inspektör har uppdagats några betydande brister under åren 1995 och 1996 gör att det således skall anses att även övervakningen har varit otillräcklig.

35. Den omständigheten slutligen att antalet oegentligheter som konstaterats år 1997 i området som lyder under Bristolförvaltningen har ökat avsevärt efter införandet av ett förstärkt övervakningssystem, som består i en upprepning av de av inspektörerna utförda kontrollerna på plats som utförs av deras äldre kollegor, leder till att det skall anses att fel har undgått upptäckt under tidigare år. Ökningen av de konstaterade oegentligheterna kan inte heller förklaras med "maximeringen" av de uppgivna arealerna, såsom Förenade kungariket däremot har hävdat. Just den omständigheten att konjunkturen år 1997 var problematisk för jordbrukarna borde ha gjort att de var ännu mer samvetsgranna när de uppgav de godtagbara arealerna, i syfte att undvika sanktioner i form av nedsättning eller förlust av stödet. Det kan under dessa omständigheter inte anses att Förenade kungariket har visat att det övervakningssystem som tillämpades före kommissionens granskning var fullständigt och effektivt.

Bedömning

36. Inledningsvis är det enligt min mening lämpligt att erinra om att det enligt domstolens rättspraxis ankommer på kommissionen att styrka att reglerna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts [7] och att motivera beslut i vilka det fastslås en avsaknad av kontroll eller brister i den kontroll som den berörda medlemsstaten har genomfört. [8] Kommissionen är dock inte skyldig "att på ett uttömmande sätt visa att de kontroller som medlemsstaterna har utfört är otillräckliga. Kommissionen behöver endast visa att det föreligger skäl för allvarligt och skäligt tvivel beträffande de utförda kontrollernas tillräcklighet." [9] Enligt samma rättspraxis åvilar det emellertid medlemsstaten att inkomma med så detaljerade och fullständiga bevis som möjligt för dessa kontroller samt i förekommande fall inkomma med bevis för att kommissionens påståenden inte är riktiga. [10] Om medlemsstaten således vill veder-

7 — Se dom av den 19 februari 1991 i mål C-281/89, Italien mot kommissionen (REG 1991, s. I-347), punkt 19, och av den 28 oktober 1999 i mål C-253/97, Italien mot kommissionen (REG 1999, s. I-7529), punkt 6.

8 — Se exempelvis dom av den 12 juni 1990 i mål C-8/88, Tyskland mot kommissionen (REG 1990, s. I-2321), punkt 23.

9 — Se dom av den 21 januari 1999 i mål C-54/95, Tyskland mot kommissionen (REG 1999, s. I-35), punkt 35, och av den 22 april 1999 i mål C-28/94, Nederländerna mot kommissionen (REG 1999, s. I-1973), punkt 40.

10 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 januari 1999 i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 35, av den 22 april 1999 i det ovannämnda målet Nederländerna mot kommissionen, punkt 41, och av den 6 mars 2001 i mål C-278/98, Nederländerna mot kommissionen (REG 2001, s. I-1501), punkt 93.

lägga kommissionens konstateranden skall den stödja sina egna påståenden på omständigheter som visar att det föreligger ett tillförlitligt och funktionsdugligt kontrollsystem. [11]

37. Jag övergår nu till att bedöma förevarande fall mot bakgrund av ovannämnda rättspraxis. Jag anser att man i detta syfte måste undersöka huruvida kommissionen har samlat bevis som kan användas för att framföra allvarligt och skäligt tvivel om att det övervaknings- och kontrollsystem som tillämpats inom Bristolförvaltningens område var otillräckligt. Det måste i andra hand undersökas huruvida Förenade kungariket har kunnat lämna sådana uppgifter som gör att detta tvivel kan skingras eller åtminstone allvarligt försvagas.

38. Vad avser den första punkten anser jag att kommissionen inte har gjort sig skyldig till någon felaktig bedömning när den har ansett att övervakningssystemet vid Bristolförvaltningen, efter de allvarliga oegentligheter som uppdagats vid granskningarna vid denna förvaltning, inte kunde uppdaga eller avhjälpa eventuella brister och oegentligheter i de kontroller på plats som utförts av inspektörerna vid förvaltningen.

39. Det är också sant att de uppdagade oegentligheterna avsåg verksamheter som år 1997 utförts av en enda inspektör. Det är dock signifikativt att nästan alla de kontroller på plats som år 1997 utfördes av denne inspektör, fram till den tidpunkt då han förflyttades till andra uppgifter, uppvisade avvikelser och att vissa av dessa var så uppenbara att, såsom Förenade kungariket har hävdat, de skulle ha kunnat fastställas omedelbart enbart genom en kontroll av de dokument som sammanställts av denne inspektör. Under dessa omständigheter är det enligt min mening skäligt att, såvida motsatsen inte bevisas, anse att det befintliga övervakningssystemet vid Bristolförvaltningen inte lämpade sig för att fastställa sådana oegentligheter och att det därför var ineffektivt.

40. Den ökade frekvensen av oegentliga stödansökningar som uppdagats under de kontroller på plats som inspektörerna vid Bristolförvaltningen utfört efter införandet år 1997 av det förstärkta övervakningssystemet synes för övrigt bekräfta effektiviteten hos det nya övervakningssystemet, jämfört med bristerna i det vid tidpunkten för kommissionens granskning befintliga systemet.

41. Detta gör att jag anser att kommissionen har uppfyllt sin bevisbörda enligt ovannämnd rättspraxis. Även om de oegentligheter som kommissionen uppdagade endast avsåg en enda inspektör var de till sin art nämligen sådana att de kunde ge upphov till allvarligt och skäligt tvivel om huruvida hela kontroll- och övervakningssystemet inom Bristolförvaltningens område var otillräckligt.

11 — Se dom av den 28 oktober 1999 i det ovannämnda målet Italien mot kommissionen, punkt 7, med ytterligare hänvisningar, och av den 11 januari 2001 i målet Grekland mot kommissionen (REG 2001, s. I-35), punkt 70.

42. Vad däremot avser Förenade kungarikets påståenden om effektiviteten i det före kommissionens granskning befintliga övervakningssystemet i Bristolförvaltningens område, stöds de enligt min mening inte av några sådana konkreta och exakta uppgifter som kan få kommissionens "skäliga tvivel" att framstå som ogrundade.

43. Förenade kungariket har endast påpekat att 100 av de 239 inspektionsrapporter som upprättades år 1996 undersöktes på nytt av Field Team Manager och att samma år omkring 46 inspektioner på plats utfördes i närvaro av Field Team Manager, medan 88 andra inspektioner utfördes i närvaro av en inspektör med högre tjänsteålder. Det är dock inte klart vilka och hur många av de av inspektören sammanställda inspektionsrapporterna, i vilka oegentligheter uppdagats, som under åren 1995 och 1996 på nytt blev undersökta av Field Team Manager, eller vilka och hur många av de inspektioner som utfördes av inspektören under dessa år som skedde i närvaro av Field Team Manager eller av en inspektör med högre tjänsteålder. Förenade kungarikets regering har inte heller förklarat hur det var möjligt att övervakningssystemet inte uppdagade någon avvikelse i de kontroller som inspektören i fråga utförde före år 1997, då det för att uppdaga vissa fel som denne gjort sig skyldig till år 1996 skulle ha varit tillräckligt att helt enkelt upprepa dessa kontroller, trots alla begränsningar i samband med en granskning i efterhand.

44. Av dessa skäl anser jag således att talan inte kan vinna bifall på den första grunden, eftersom grunden är obefogad.

B — *De belopp som beräknats för den finansiella korrigeringen*

45. Avsikten med den andra och den tredje grunden för talan är att bestrida de belopp som kommissionen i det ifrågasatta beslutet har beräknat för den finansiella korrigeringen. Med dessa grunder har Förenade kungariket särskilt anklagat kommissionen för att ha tillämpat en schablonmässig justering i stället för en justering som beräknats enligt mer specifika och med de påträffade avvikelserna sammanhängande kriterier, och för att under alla förhållanden ha åsidosatt proportionalitetsprincipen. Dessa två grunder för talan har nära samband med varandra och kräver därför en gemensam behandling.

Parternas argument

46. Förenade kungariket har först och främst påpekat, såsom kommissionen också har erkänt, att den påstått bristfälliga övervakningen, tack vare de justeringsåtgärder som de nationella myndigheterna vidtagit, inte har inneburit någon ekonomisk skada för EUGFJ år 1997. Beträffande de två föregående åren har Förenade kungariket däremot hävdat att de ekonomiska följder som enligt kommissionen de oegentligheter som påträffats år 1997 med avseende på en inspektör eventuellt skulle få, på sin höjd endast kan avse dennes verksamhet, eftersom det inte föreligger

något bevis för att de övriga tolv inspektörerna inom Bristolförvaltningens område har gjort sig skyldiga till oegentligheter. Förenade kungarikets regering har vidare hävdat att de brittiska myndigheterna för övrigt, till följd av att samtliga av denne inspektör utförda kontroller under åren 1995 och 1996 upprepats i syfte att fastställa eventuella ytterligare avvikelser, endast har fastställt tre fel, dessutom avseende minimala belopp, som denne inspektör gjort sig skyldig till år 1996 (som således till följd därav återkrävt ett belopp på 919,66 GBP som sedan krediterats EUGFJ), medan det inte uppdagats någon avvikelse för år 1995. En finansiell korrigering för dessa två år är, enligt Förenade kungariket, därför inte berättigad.

47. Förenade kungariket har dock medgivit att de resultat som erhållits genom de upprepade kontrollerna är av begränsat värde, eftersom de skördar för vilka stöd har begärts för åren 1995 och 1996 inte längre är synliga. Om en justering för dessa två år således av detta skäl måste anses vara berättigad, skall denna uteslutande beräknas på det belopp som motsvarar totalbeloppet av de stödansökningar som den ifrågavarande inspektören kontrollerat. De ytterligare kontroller som de nationella myndigheterna anordnat har nämligen visat att en risk för avvikelser föreligger endast beträffande denne inspektör. På det på detta sätt fastställda beloppet skulle en justering på 9,45 procent tillämpas, som motsvarar den avvikelsefrekvens som uppdagades avseende de kontroller på plats som inspektören utförde år 1997. En sådan justering motsvarar enligt Förenade kungarikets regering för övrigt den justering som kommissionens generaldirektorat för jordbruk ursprungligen föreslog i november 1998.

48. Med hänsyn till det ovan anförda anser Förenade kungariket avslutningsvis att tillämpningen av en schablonmässig justering motsvarande 2 procent av totalbeloppet av de stödansökningar som handlagts vid förvaltningen i Bristol inte är berättigad. Denna tillämpning åsidosätter, enligt Förenade kungariket, under alla förhållanden proportionalitetsprincipen, eftersom den med mer än 23 gånger (från 125 866 GBP till 2 921 518 GBP) ökar beloppet av den tillämpade justeringen jämfört med den justering som generaldirektoratet för jordbruk ursprungligen föreslog.

49. Kommissionen har däremot försvarat sitt val och hänvisat till de argument som den redan framfört om bristfälligheten i övervakningssystemet. Just det förhållandet att det är omöjligt att i efterhand exakt fastställa hur de vid kontrollerna på plats påträffade bristerna i kvaliteten har inverkat på frågan huruvida utgifterna i fråga är korrekta medför nämligen att en schablonmässig justering måste tillämpas.

50. Vad beträffar justeringsnivån har kommissionen utgått från att de allvarliga brister som uppenbarats i fråga om väsentliga kontroller skulle motivera en nivå på 5 procent. Kommissionen har trots detta ansett det vara lämpligt att tillämpa en nivå på 2 procent, med beaktande av att den huvudsakliga försummelse som Förenade kungariket kritiserats för, det vill säga bristfälligheten i övervakningssystemet, avser en kompletterande kontroll och att de nationella myndigheterna, så fort de ifrågavarande bristerna uppdagades, vidtog snabba och effektiva åtgärder för att rätta till dem.

51. Vad därefter avser det påstådda åsidosättandet av proportionalitetsprincipen har kommissionen påpekat att den finansiella korrigering som den tillämpat är en återspegling av de konstaterade bristernas inverkan på EUGFJ:s utgifter. Iakttagandet av proportionalitetsprincipen har för övrigt säkerställts genom den nivå på 2 procent som tillämpats vid den ifrågasatta schablonmässiga justeringen, som är den lägsta av procentsatserna i de riktlinjer som kommissionen har utarbetat i detta avseende (se punkterna 10 och 11 ovan).

Bedömning

52. För att bedöma de två aktuella grunderna för talan måste det fastställas a) huruvida kommissionen har gjort sig skyldig till ett fel när den har ansett att de ekonomiska följderna av de konstaterade bristerna inte kan fastställas exakt och den således har tillämpat en schablonmässig justering i stället för en specifik sådan och b) huruvida kommissionen när den har fastställt denna justering till en nivå på 2 procent har överskridit gränserna för sin befogenhet att företa skönsmässiga bedömningar och åsidosatt proportionalitetsprincipen.

53. Vad avser den första punkten anser jag att svaret inte kan vara annat än nekande, sedan slutsatsen väl godtagits att det befintliga övervakningssystemet i Bristol i sin helhet faktiskt var otillräckligt. Om det, som jag ovan har försökt visa (se punkterna 39—44 ovan), är riktigt att de konstaterade bristerna är ett tecken på att övervaknings- och kontrollsystemet var otillräckligt i sin helhet, kan man med andra ord inte dra någon annan slutsats än att kommissionen har haft rätt när den har fattat beslut om en schablonmässig justering.

54. Ett nekande svar skall emellertid även ges på frågan i punkt b. Såsom kommissionen har påpekat är den schablonmässiga justeringen på 2 procent den lägsta som föreskrivs i kommissionens riktlinjer. En lägre justering är därför endast möjlig om den berörda medlemsstaten lyckas visa att den högsta förmodade förlusten för EUGFJ är lägre än denna lägsta nivå. Enligt min mening har Förenade kungariket dock inte lämnat några övertygande upplysningar i detta avseende. Förenade kungariket har inte bara medgivit att upprepningen av de kontroller på plats som åren 1995 och 1996 utfördes av den för de påträffade oegentligheterna ansvarige inspektören inte ger möjlighet att uppdaga alla de oegentligheter som denne eventuellt har gjort sig skyldig till. Förenade kungariket har dessutom underlåtit att sörja för en upprepning av de kontroller på plats som de övriga inspektörerna utfört åren 1995 och 1996, annat än i fråga om ett tiotal av de kontroller som utförts år 1997, och, dock utan att lämna något bevis därför, hävdat att det var fråga om kontroller som utförts före kommissionens granskning.

55. Av dessa skäl anser jag därför att talan inte heller kan bifallas på den andra eller den tredje grunden.

C — *Det påstådda åsidosättandet av väsentliga formföreskrifter*

Parternas argument

56. Som fjärde grund för talan har Förenade kungariket slutligen gjort gällande att kommissionen inte har iakttagit de processuella villkoren enligt artikel 8.1 andra stycket i förordning nr 1663/95, i vad avser den "ömsesidiga diskussionen" mellan institutionen och den berörda medlemsstaten (se punkt 6 ovan). Enligt Förenade kungarikets regering har kommissionen i förevarande fall fört denna diskussion utan att "anstränga sig" för att nå en överenskommelse om det förslag till finansiell justering som den därefter formellt har meddelat medlemsstaten.

57. Enligt Förenade kungariket har kommissionen för det första i den ömsesidiga diskussionen inte tagit med företrädare för alla vid kommissionen berörda enheter, utan endast dem som hör till generaldirektoratet för jordbruk. Kommissionen hade dessutom först föreslagit en mer begränsad finansiell justering och därefter, uppenbarligen efter samråd med just de enheter som inte hade deltagit i diskussionen, en mycket högre justering. Enligt Förenade kungarikets regering urholkar ett sådant förfaringssätt försöket att nå en överenskommelse i den ömsesidiga diskussionen och är därmed desto allvarligare, eftersom förfarandet enligt artikel 8.1 syftar till att skydda medlemsstaternas intressen på ett område inom vilket de ekonomiska följderna kan bli betydande.

58. Kommissionen har invänt att den har iakttagit formföreskrifterna enligt artikel 8.1 i förordning nr 1663/95 till fullo. Kommissionen har i synnerhet genom skrivelsen av den 12 december 1997 på det vanliga sättet meddelat Förenade kungariket vilka oegentligheter som konstaterats vid dess granskning. I skrivelsen angav kommissionen dessutom att en finansiell justering i den mening som avses i artikel 5.2 c i förordning nr 729/70 eventuellt skulle vidtas. Förenade kungariket har således haft full kännedom om att en justering på 2 procent, eller även ett högre belopp, skulle kunna komma att tillämpas.

59. Enligt kommissionen genomfördes även den ömsesidiga diskussionen korrekt, i fullständig överensstämmelse med den ovannämnda artikel 8.1 i förordning nr 1663/95. Kommissionen har tillstått att generaldirektoratet för jordbruk efter diskussionen framförde uppfattningen att den finansiella justering som skulle tillämpas borde ha begränsats till de utgifter som kontrollerats av den inspektör vars verksamhet hade fastställts vara bristfällig.

Kommissionen har dock stått fast vid att det just enbart var fråga om en uppfattning som det berörda generaldirektoratet avsåg att förelägga kommissionen, det vill säga en uppfattning som inte var och inte kunde anses vara ett slutgiltigt beslut från kommissionen.

60. Den omständigheten att kommissionen beslutade på annat sätt, när den ansåg att de påträffade oegentligheterna motiverade en mer kännbar finansiell justering, innebär naturligtvis inte att förfarandet inte har skett på rätt sätt, och än mindre att den föregående ömsesidiga diskussionen skulle sakna betydelse. Denna diskussion har tvärtom gjort det möjligt för de berörda parterna att fördjupa sitt utbyte av åsikter, vilket syftat till att klargöra frågorna och de faktiska omständigheterna. Enligt kommissionen är det å andra sidan klart att de ömsesidiga diskussionerna i den mening som avses i artikel 8 inte utgör en formell mekanism för att lösa tvister, vilken fortsätter att vara en befogenhet för EG-domstolen.

Bedömning

61. Det skall inledningsvis påpekas att om — enligt domstolens rättspraxis — å ena sidan "kommissionen i sina mellanhavanden med medlemsstaterna är skyldig att iaktta de villkor som den ställt upp för sig själv i sina tillämpningsförordningar", [12] kan å andra sidan "[n]är det framgår av omständigheterna att medlemsstaternas rättigheter har varit fullkomligt skyddade... dessa emellertid inte inta en helt formalistisk hållning i förhållande till kommissionen". [13] Under alla förhållanden, och fortfarande enligt domstolens fasta rättspraxis, "kan en oegentlighet i fråga om förfarandet leda till att ett beslut helt eller delvis ogiltigförklaras endast om det bevisas att det ifrågasatta beslutet hade haft ett annat innehåll om denna oegentlighet inte hade förelegat". [14]

62. Av dessa principer följer att det för att bedöma huruvida den fjärde grunden är befogad inte endast skall undersökas huruvida kommissionen har åsidosatt formföreskrifterna enligt artikel 8.1 i förordning nr 1663/95, utan även, om ett sådant åsidosättande skulle fastställas, huruvida detta skulle kunna få några väsentliga följder för innehållet i det ifrågasatta beslutet.

12 — Se dom av den 24 januari 2002 i mål C-170/00, Finland mot kommissionen (REG 2002, s. I-1007), punkt 34, och av den 13 juni 2002 i mål C-158/00, Luxemburg mot kommissionen (REG 2002, s. I-5373), punkt 24.

13 — Se dom av den 24 januari 2002 i det ovannämnda målet Finland mot kommissionen, punkt 34.

14 — Se, för ett liknande resonemang, exempelvis dom av den 23 april 1986 i mål 150/84, Bernardi mot parlamentet (REG 1986, s. 1375), punkt 28, och generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomers förslag till avgörande i mål C-263/95, Tyskland mot kommissionen, avgjort genom dom av den 10 februari 1998 (REG 1998, s. I-441), punkt 12. Se även, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juli 1970 i mål 41/69, Chemiefarma mot kommissionen (REG 1970, s. 661; svensk specialutgåva, volym 1, s. 457), punkt 52, av den 14 februari 1990 i mål C-301/87, Frankrike mot kommissionen (REG 1990, s. I-307; svensk specialutgåva, volym 10, s. 303), punkt 31, av den 21 mars 1990 i mål C-142/87, Belgien mot kommissionen (REG 1990, s. I-959; svensk specialutgåva, volym 10, s. 369), punkt 48, och av den 5 oktober 2000 i mål C-288/96, Tyskland mot kommissionen (REG 2000, s. I-8237), punkt 101, med ytterligare hänvisningar.

63. Vad avser den första punkten anser jag att Förenade kungariket har rätt i att hävda att kommissionen i förevarande fall inte har iakttagit formföreskrifterna enligt artikel 8.1 i förordning nr 1663/95. Det fastställs nämligen i andra stycket i denna artikel att kommissionen, efter utgången av svarstiden för att besvara det meddelande som föreskrivs i första stycket i denna, "skall... inleda en ömsesidig diskussion och båda parterna skall *söka nå en överenskommelse om vilka åtgärder som skall vidtas*. Kommissionen skall sedan formellt meddela sina slutsatser till medlemsstaten med hänvisning till kommissionens beslut 94/442/EG". [15]

64. Det är enligt min mening uppenbart att begreppet "vilka åtgärder som skall vidtas" inte endast hänför sig till vilka åtgärder som skall vidtas för att säkerställa att de åsidosatta reglerna iakttas i framtiden, utan även till vilka finansiella korrigeringar som skall åläggas, eftersom det vanligen är just dessa som utgör en av de viktigaste diskussionsfrågorna i det förfarande som föreskrivs i artikeln i fråga.

65. Jag anser för det andra att kommissionen för att fylla sin uppgift att söka nå en överenskommelse om "vilka åtgärder som skall vidtas", såvida man inte vill urholka denna bestämmelse helt och hållet, inte kan begränsa sig till att inleda en ömsesidig diskussion och höra medlemsstatens argument, utan att ge denna möjlighet att yttra sig i sak om vilka specifika åtgärder som kommissionen avser att föreslå.

66. För att iaktta förfarandet enligt den ovannämnda artikel 8.1 måste kommissionen enligt min mening, om än informellt, lämna medlemsstaten de uppgifter som krävs för att denna skall kunna ta ställning rörande beloppen för de finansiella korrigeringar som kommissionen avser att föreslå, i syfte att — där så är möjligt — uppnå en överenskommelse om dem före det formella meddelandet om slutsatserna. Det är enligt min mening logiskt att det, så länge som kommissionen inte *informellt* meddelar vilka åtgärder den avser att föreslå, inte finns någon möjlighet att uppnå en överenskommelse om dessa och att det för medlemsstaten, sedan dessa åtgärder väl har meddelats *formellt* i den mening som avses i artikel 8.1 andra stycket sista meningen i förordning nr 1663/95, inte återstår annat än att inleda förlikningsförfarandet.

15 — Min kursivering.

67. Det framgår av handlingarna i akten att kommissionen i förevarande fall genom fax av den 4 november 1998 meddelade Förenade kungariket beloppet för den finansiella korrigeringen som den avsåg att föreslå. Kommissionen anmodade vid detta tillfälle även Förenade kungarikets regering att inom sex veckor framlägga sina egna kommentarer, och gav den på detta sätt möjlighet att framföra sin egen ståndpunkt. Avsaknaden av ett svar från Förenade kungariket skall i detta sammanhang anses vara ett tyst godkännande av kommissionens förslag, eftersom beloppet för den finansiella korrigeringen som angavs i faxet exakt återspeglade vad Förenade kungariket självt hade föreslagit i den skrivelse som skickats till kommissionen den 17 mars 1998. Detta innebär naturligtvis inte att kommissionen var bunden av detta förslag och att den inte senare kunde byta åsikt. Kommissionen borde dock åtminstone ha gjort det med iakttagande av det förfarande som dittills hade följts, det vill säga genom ett nytt informellt meddelande till Förenade kungariket, genom vilket detta gavs möjlighet att svara och att före det formella meddelandet av slutsatserna eventuellt uppnå en ny överenskommelse.

68. Jag anser därför att kommissionen genom att underlåta att meddela Förenade kungariket det exakta beloppet för den finansiella korrigering som den avsåg att föreslå — innan den formellt meddelade detta genom skrivelse av den 2 augusti 1999 — har åsidosatt förfarandet enligt artikel 8.1 andra stycket i förordning nr 1663/95.

69. Detta åsidosättande är enligt min mening än mer markant, eftersom myndigheterna i Förenade kungariket inte ens genom den skrivelse av den 12 december 1997 som skickades i enlighet med artikel 8.1 första stycket i förordning nr 1663/95 hade givits möjlighet att uttala sig om beloppet för den finansiella korrigering vars tillämpning kommissionen avsåg att föreslå.

70. Det återstår dock, som ovan sagts, att undersöka huruvida allt detta utgör ett sådant åsidosättande av väsentliga formföreskrifter som kan motivera en delvis ogiltigförklaring av det beslut som Förenade kungariket har ifrågasatt.

71. Förenade kungariket har i detta avseende under förhandlingen hävdat att det till följd av detta processuella åsidosättande fråntogs möjligheten att framföra sin egen ståndpunkt och att lämna de uppgifter den hade till sitt förfogande till alla de enheter inom kommissionen som varit inblandade i antagandet av beslutet. Förenade kungariket har tillagt att det, om det hade givits denna möjlighet, skulle ha kunnat söka övertala inte endast enheterna vid generaldirektoratet för jordbruk, utan kommissionen i dess helhet att nå en överenskommelse.

72. Jag måste dock notera att Förenade kungarikets regering i själva verket just genom förlikningsförfarandet har haft möjlighet att framföra sin egen ståndpunkt till kommissionen i dess helhet. Detta förfarande, som kan inledas av medlemsstaten först efter det att kommissionen formellt har meddelat sina egna slutsatser i den mening som avses i artikel 8.1 andra stycket i förordning nr 1663/95, har som bekant ett dubbelt syfte. Det första syftet är att få parterna att tack vare förlikningsorganets medling uppnå den överenskommelse som de redan borde ha sökt nå genom det ovan beskrivna förfarandet (se punkterna 64—67). Det andra syftet med förfarandet är att, för det fall överenskommelse inte nås, med hjälp av förlikningsorganets rapport meddela kommissionen, såsom kollegialt organ, eventuella synpunkter från förlikningsorganet, samt de synpunkter som medlemsstaten framfört under medlingsförsöket. Enligt artikel 8.2 i förordning nr 1663/95 skall nämligen kommissionen fatta sitt beslut efter att ha granskat förlikningsorganets rapport.

73. Förenade kungariket har i förevarande fall haft möjlighet att i samband med förlikningsförfarandet framföra sina synpunkter på de belopp för den finansiella korrigeringen som tillämpats i det ifrågasatta beslutet. Dessa belopp hade, innan det ovannämnda förfarandet inleddes, slutgiltigt meddelats Förenade kungariket genom det formella meddelandet av den 2 augusti 1999 av kommissionens slutsatser. Som framgår av handlingarna i akten sammanfattades parternas ställningstaganden, inklusive Förenade kungarikets synpunkter på beloppen för den föreslagna finansiella korrigeringen, i förlikningsorganets rapport. Såsom framgår av tredje skälet i det ifrågasatta beslutet har denna rapport slutligen granskats av kommissionen i dess helhet och inte, såsom Förenade kungariket har hävdat, enbart av enheterna vid generaldirektoratet för jordbruk.

74. Om Förenade kungarikets argument trots allt inte räckt till för att avråda kommissionen från att i det ifrågasatta beslutet godta den finansiella korrigering som föreslagits av dess enheter, kan detta inte tillskrivas dessa enheters processuella åsidosättande i samband med den ömsesidiga diskussionen. Detta åsidosättande har såsom framgått inte i någon väsentlig grad påverkat Förenade kungarikets rätt till försvar. Förenade kungariket har under alla förhållanden inte, såsom däremot krävs enligt ovan angiven rättspraxis, visat att det ifrågasatta beslutet skulle ha fått ett annat innehåll om detta processuella åsidosättande inte förelegat.

75. Av ovannämnda skäl anser jag således att talan inte heller kan vinna bifall på den fjärde grunden och att talan i sin helhet därför skall ogillas.

V — Rättegångskostnader

76. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom kommissionen har yrkat att Förenade kungariket skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna och mot bakgrund av vad jag just sagt om målets utgång, anser jag att detta yrkande skall bifallas.

VI — Förslag till avgörande

77. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag därför att domstolen skall fastslå följande:

1) Talan ogillas.

2) Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.