# DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

9. juni 2005 *

I sag C-287/02,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, anlagt den 9. august 2002,

**Kongeriget Spanien** ved L. Fraguas Gadea, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved M. Niejahr og S. Pardo Quintillán, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: spansk.

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Rosas, og dommerne A. Borg Barthet, J.-P. Puissochet, S. von Bahr og J. Malenovský (refererende dommer),

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. januar 2005,

afsagt følgende

## Dom

1 I sin stævning har Kongeriget Spanien nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2002/461/EF af 12. juni 2002 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over udgifter, der finansieres af Den Europæiske

Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, for regnskabsåret 2001 (EFT L 160, s. 28, herefter »den anfægtede beslutning«), for så vidt som den vedrører denne medlemsstat.

## Retsforskrifter

2 Rådets forordning (EF) nr. 1258/1999 af 17. maj 1999 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT L 160, s. 103, herefter »grundforordningen«) fastsætter i artikel 1, stk. 2, litra b), og artikel 2, stk. 2, at EUGFL's Garantisektion finansierer interventioner til regulering af landbrugsmarkederne, der foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget.

3 Det anføres i grundforordningens betragtning 9, at

»[...] der bør træffes to former for beslutninger, den ene om aflæggelse og afslutning af regnskaberne for Garantisektionen og den anden om de følger, herunder finansielle korrektioner, der skal drages af resultaterne af undersøgelsen af, om udgifterne er i overensstemmelse med Fællesskabets retsforskrifter«.

4 Hvad angår den første form for beslutning om afslutning af regnskaberne påhviler det i henhold til grundforordningens artikel 7, stk. 3, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber at afslutte regnskaberne inden den 30. april i året efter det

pågældende regnskabsår på grundlag af de oplysninger, der er nævnt i forordningens artikel 6, stk. 1, litra b). Ifølge sidstnævnte bestemmelse skal medlemsstaterne med regelmæssige mellemrum sende Kommissionen årsregnskaber for de godkendte betalingsorganer for så vidt angår de af Garantisektionen finansierede foranstaltninger, med de for deres afslutning nødvendige oplysninger samt en attest om, at de fremsendte regnskaber er fuldstændige, nøjagtige og pålidelige.

5 I grundforordningens artikel 7, stk. 3, andet afsnit, er det i øvrigt fastsat, at der i beslutningen om regnskabsafslutning tages hensyn til, om de indsendte regnskaber er fuldstændige, nøjagtige og pålidelige, og at beslutningen ikke foregriber vedtagelsen af en senere beslutning efter artiklens stk. 4.

6 Hvad angår den anden form for beslutning om overensstemmelse er det i grundforordningens artikel 7, stk. 4, første afsnit, fastsat, at »Kommissionen træffer beslutning om, hvilke udgifter der skal udelukkes fra [...] fællesskabsfinansiering, hvis den konstaterer, at udgifter ikke er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne«.

7 Nævnte artikel 7, stk. 4, fastsætter i andet og tredje afsnit den procedure, der skal følges forud for enhver beslutning om afvisning af finansiering. Ifølge denne procedure skal resultaterne af Kommissionens efterprøvning samt den pågældende medlemsstats svar foreligge i form af skriftlige meddelelser, hvorefter de to parter forsøger at blive enige om, hvilke konsekvenser der skal drages. Hvis parterne ikke kan blive enige, kan medlemsstaten anmode om, at der inden for en frist på fire måneder indledes en forligsprocedure.

8 Grundforordningen ophæver og erstatter ifølge sin artikel 16, stk. 1, Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196). Artikel 16, stk. 2, bestemmer, at henvisninger til den ophævede forordning skal forstås som henvisninger til grundforordningen og skal læses i henhold til sammenligningstabellen i bilag I. I henhold til grundforordningens artikel 20, stk. 2, anvendes den for udgifter, der afholdes fra den 1. januar 2000.

9 Kommissionens forordning (EF) nr. 1663/95 af 7. juli 1995 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 729/70 for så vidt angår proceduren for regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen (EFT L 158, s. 6), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2245/1999 af 22. oktober 1999 (EFT L 273, s. 5, herefter »gennemførelsesforordningen«), fastsætter i artikel 4, at med henblik på den regnskabsafslutning, der omhandles i grundforordningens artikel 7, stk. 3, tilsender medlemsstaterne Kommissionen senest den 10. februar i året efter afslutningen af det regnskabsår, som de vedrører, årsregnskaberne over udgifterne for Garantisektionen og de rapporter, som hvert enkelt kontor eller betalingsorgan har udarbejdet, samt attesterne og rapporterne fra det eller de attesterende organer.

10 Gennemførelsesforordningens artikel 7, stk. 1, første afsnit, bestemmer, at ved den beslutning om den bogholderimæssige regnskabsafslutning, som er omhandlet i grundforordningens artikel 7, stk. 3, fastsættes de udgifter, der er afholdt i hver enkelt medlemsstat i det pågældende regnskabsår, og som skal anerkendes som udgifter for EUGFL på grundlag af de indsendte oplysninger samt nedsættelserne og suspensionerne af forskud for det pågældende regnskabsår, uden at dette dog foregriber de beslutninger, der senere træffes efter stk. 4 i denne artikel. Gennemførelsesforordningens artikel 7, stk. 1, andet afsnit, er affattet således:

»De beløb, der som følge af beslutninger om den bogholderimæssige regnskabsafslutning omhandlet i det første afsnit skal tilbagebetales af eller udbetales til den

enkelte medlemsstat, fastsættes ved, at det forskud, der er udbetalt for det pågældende regnskabsår, trækkes fra de udgifter, der er anerkendt for samme regnskabsår i henhold til første afsnit. Disse beløb trækkes fra eller lægges til forskuddene for udgifterne i den anden måned efter den måned, hvor beslutningen om regnskabsafslutning får virkning.«

11 I medfør af gennemførelsesforordningens artikel 7, stk. 2, giver Kommissionen »[i]nden den 31. marts i året efter regnskabsårets afslutning [...] den pågældende medlemsstat meddelelse om resultaterne af sin kontrol af de indsendte oplysninger sammen med eventuelle forslag til ændringer«.

12 Gennemførelsesforordningens artikel 8, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Når Kommissionen som følge af en undersøgelse finder, at udgifterne ikke er afholdt efter EF-reglerne, meddeler den den pågældende medlemsstat resultaterne af sin undersøgelse og de korrigerende foranstaltninger, der skal træffes for at sikre, at reglerne fremtidig overholdes.

Meddelelsen skal indeholde en henvisning til nærværende forordning. Medlemsstaten skal afgive svar inden for to måneder [...].

Efter udløbet af denne frist indkalder Kommissionen til en bilateral drøftelse, og de to parter søger at nå frem til en aftale om de foranstaltninger, der skal træffes, og til

en vurdering af, hvor alvorlig overtrædelsen er, og af den finansielle skade, den har påført Det Europæiske Fællesskab. Kommissionen meddeler efter denne drøftelse og efter udløbet af alle frister, som den har fastsat i samråd med medlemsstaterne, efter de bilaterale drøftelser til meddelelse af yderligere oplysninger, eller hvis medlemsstaten ikke accepterer indkaldelsen, efter udløbet af den frist, som Kommissionen har fastsat til medlemsstatens accept af denne indkaldelse, derefter officielt medlemsstaten sine konklusioner [...]. Uden at gyldigheden af fjerde afsnit i dette stykke berøres, vurderer Kommissionen i denne meddelelse, hvilke udgifter den har til hensigt at udelukke i medfør af artikel 7, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1258/1999.

Medlemsstaterne underretter snarest Kommissionen om de korrigerende foranstaltninger, som den har truffet for at sikre, at Fællesskabets regler overholdes, og om datoen for disse foranstaltningers faktiske iværksættelse. Kommissionen vedtager i givet fald en eller flere afgørelser i medfør af artikel 7, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1258/1999 for indtil den faktiske dato for de korrigerende foranstaltningers iværksættelse at udelukke de udgifter, der er afholdt, uden at Fællesskabets regler blev overholdt.«

## De faktiske omstændigheder og den administrative procedure

13 Efter at have modtaget årsregnskaberne over de udgifter, som de godkendte spanske betalingsorganer afholdt i regnskabsåret 2001, tilsendte Kommissionen ved skrivelse af 27. marts 2002 de spanske myndigheder de resultater, som den nåede frem til ved sin efterprøvning. Kommissionen præciserede, at skrivelsen udgjorde en meddelelse både i henhold til gennemførelsesforordningens artikel 7, stk. 2, og artikel 8, stk. 1, og den stillede forslag om regnskabsafslutning for flere betalingsorganer, herunder organet for Navarra, inden den 30. april 2002. Den tilføjede, at den derimod ikke

foreslog regnskabsafslutning for regnskaberne fra betalingsorganerne for Fondo español de garantía agraria (FEGA), Castilla-La Mancha, Balearerne, Rioja og Baskerlandet. I et bilag til denne skrivelse var for hvert tilfælde opregnet efterprøvelsernes beskaffenhed og de yderligere oplysninger, der var nødvendige forud for et forslag om regnskabsafslutning, samt resultaterne af Kommissionens efterprøvelser.

14 Under mødet den 19. april 2002 i den i grundforordningens artikel 7, stk. 1, omhandlede fondskomité for EUGFL, hvori de spanske myndigheder deltog, uddelte Kommissionen en sammenfattende rapport med resultaterne af efterprøvelserne (herefter »den sammenfattende rapport«) og et udkast til beslutning om regnskabsafslutning.

15 Ved skrivelse af 22. april 2002 indgav de spanske myndigheder deres bemærkninger til udkastet til beslutning og til den sammenfattende rapport til Kommissionen.

16 Ved skrivelse af 25. april 2002 tilsendte de spanske myndigheder Kommissionen deres bemærkninger til regnskaberne fra betalingsorganet for Castilla-La Mancha, på grundlag af et dokument, der navnlig var udarbejdet af det attesterende organ den 23. april 2002 som svar på Kommissionens udkast til beslutning (herefter »dokumentet om udkast til beslutning«), der både omhandlede regnskabsafslutning og den verserende konformitetsprocedure. De spanske myndigheder gjorde gældende, at det attesterende organ var af den opfattelse, at det var i besiddelse af tilstrækkelige garantier, og at regnskaberne var fuldstændige, nøjagtige og pålidelige. Myndighederne fandt, at den korrektion, som Kommissionen havde foreslået, bl.a. ikke skulle omfatte de kompenserende godtgørelser, men alene den støtte, der var ydet til dyrkning af kunstigt vandet majs. Under disse omstændigheder vurderede

myndighederne, at korrektionen skulle fastsættes til 17 855 EUR i stedet for 1 831 526,08 EUR.

17 Den 11. juni 2002 fremsendte de spanske myndigheder dokumenter vedrørende regnskaberne for det udbetalende organ for Navarra.

18 Den 12. juni 2002 vedtog Kommissionen den anfægtede beslutning. Beslutningen, der havde hjemmel i grundforordningens artikel 7, stk. 3, afsluttede regnskaberne fra alle de spanske betalingsorganer, undtagen FEGA og Baskerlandet, og den indeholdt ændringer til de afsluttede regnskaber.

19 Herefter fortsatte de spanske myndigheder med at fremsende dokumenter til Kommissionen og at gøre argumenter gældende vedrørende de materielle spørgsmål som led i den procedure, der gik forud for vedtagelsen af konformitetsbeslutningen i henhold til grundforordningens artikel 7, stk. 4.

20 Kongeriget Spanien har under søgsmålet nedlagt påstand om annullation af den anfægtede beslutning, for så vidt som den omfatter ændringer, der korrigerer fejl i regnskaberne fra betalingsorganerne for Castilla-La Mancha, Navarra og Baskerlandet (herefter »de pågældende betalingsorganer«). Det har endvidere nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21 Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse, og om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

## Om søgsmålet

### *Det første anbringende om tilsidesættelse af gennemførelsesforordningen*

Parternes argumenter

22 Med det første anbringende har den spanske regering gjort gældende, at Kommissionen har vedtaget den anfægtede beslutning i strid med den kontradiktoriske procedure i gennemførelsesforordningens artikel 8, stk. 1. Kommissionen har angiveligt tilsidesat denne bestemmelse ved at vedtage beslutningen uden at afvente de spanske myndigheders svar på meddelelsen om udkast til beslutning, og uden at indkalde dem til et bilateralt møde for at vurdere, hvor alvorlig den kritiserede overtrædelse var, og uden at give dem mulighed for eventuelt at anmode om indledning af en forligsprocedure. Regeringen har gjort gældende, at myndighederne af disse årsager, og ved at tilsidesætte deres ret til kontradiktion, har været forhindret i at føre beviser og i at fremlægge de dokumenter, der er nødvendige for at begrunde de afholdte udgifter.

23 Kommissionen har i svarskriftet understreget, at den anfægtede beslutning, der blev vedtaget med hjemmel i grundforordningens artikel 7, stk. 3, er omfattet af regnskabsafslutningsfasen, og ikke fasen for beslutningen om konformitet, jf.

artikel 7, stk. 4. Den har tilføjet, at det i henhold til gennemførelsesforordningens artikel 7, stk. 2, påhviler Kommissionen forudgående at underrette den pågældende medlemsstat om resultaterne af efterprøvelserne og om alle de påtænkte ændringer, før den vedtager beslutningen om regnskabsafslutning.

24 Kommissionen har gjort gældende, at i medfør af Domstolens faste praksis vedrørende kommissionsbeslutninger, hvorved de månedlige forskud til medlemsstaterne i forbindelse med udgifter, finansieret af EUGFL, nedsættes, findes der en generel regel, hvorefter Kommissionen ved forvaltningen af den fælles landbrugspolitik ikke kan afholde udgifter i strid med de for den pågældende fælles markedsordning gældende forskrifter (dom af 17.10.1991, sag C-342/89, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5031, præmis 14, og dommen i sag C-346/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5057, præmis 14). Heraf følger, at Kommissionen har kompetence til at tilpasse de udbetalende organers regnskaber, før den godkender dem, ved at foretage de nødvendige korrektioner, når den har konstateret, at visse udgifter er blevet afholdt i strid med sådanne regler.

25 Kommissionen er af den opfattelse, at den anfægtede beslutning udelukkende er af midlertidig beskaffenhed, da konstateringen af de omhandlede udgifters uoverensstemmelse med Fællesskabets retsforskrifter og den endelige afvisning af fællesskabsfinansiering, afhænger af vedtagelsen af en konformitetsbeslutning, der efter den kontradiktoriske procedure i henhold til grundforordningens artikel 7, stk. 4, og gennemførelsesforordningens artikel 8 i givet fald bekræfter de regnskabsmæssige tilpasninger, der allerede er foretaget. Endelig har Kommissionen bestridt den spanske regerings anbringende om, at Kongeriget Spaniens ret til kontradiktion er blevet tilsidesat.

26 Den spanske regering har i replikken gjort gældende, dels at Kommissionen i sin skrivelse af 27. marts 2002 ikke har nævnt nogen finansiel korrektion, der skulle foretages på tidspunktet for afslutningen af de pågældende betalingsorganers

regnskaber, dels at størrelsen af de udgifter, der skal udelukkes fra finansiering, kun er angivet i den sammenfattende rapport og i det dertil hørende udkast til Kommissionens beslutning, der blev drøftet under mødet i EUGFL's komité den 19. april 2002. Regeringen har tillige anført, at den sammenfattende rapport ikke foreligger på spansk.

27 Den spanske regering er i øvrigt af den opfattelse, at de finansielle korrektioner, uanset den retspraksis, som Kommissionen har gjort gældende, ikke skulle gennemføres som led i regnskabsafslutningen. For det første ligger de udgifter, der er blevet afholdt i strid med den fælles markedsordnings regler, under den tærskel for materielle fejl, som Kommissionen har fastsat. For det andet var der ifølge de attesterende organer opstillet tilstrækkelige garantier for fuldstændigheden, nøjagtigheden og pålideligheden af de fremsendte regnskaber. For det tredje vedrører den omtalte retspraksis kommissionsbeslutninger, der nedsatte de månedlige forskud, hvilke beslutninger har en anden hjemmel end den anfægtede beslutning. For det fjerde har regeringen modsat sig, at en beslutning om regnskabsafslutning, der ikke udelukkende omhandler anvendelsen af »regnskabsmæssige tilpasninger«, og som ikke er blevet vedtaget i overensstemmelse med de formelle procedurer, der er fastsat i dette øjemed, pålægges ensidigt, selv om den procedure, der fører til vedtagelse af konformitetsbeslutningen, allerede var iværksat. Endelig har den spanske regering hævdet, at de finansielle korrektioner af betalingsorganernes regnskaber før afslutningen af den procedure, der fører til vedtagelse af konformitetsbeslutningen, er »forhastede«, så meget desto mere som den anfægtede beslutning for så vidt angår betalingsorganet for Baskerlandet ikke har foretaget regnskabsafslutning.

28 Kommissionen har i duplikken bestridt, at tilpasningerne af betalingsorganernes regnskaber var forhastede. De tilgængelige oplysninger gjorde det muligt at drage generelle konklusioner om de fremsendte regnskabers fuldstændighed, nøjagtighed og pålidelighed, hvorefter de heri opførte udgifter enten blev godkendt eller afvist, hvis de ikke havde været afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne.

29 Kommissionen har desuden anført, at de indsigelser, som den spanske regering har rejst i replikken vedrørende meddelelsen i skrivelsen af 27. marts 2002 om de ændringer, Kommissionen påtænkte at foretage af de fremsendte regnskaber, er et nyt anbringende, der skal afvises. Subsidiært har Kommissionen nedlagt påstand om, at anbringendet ikke lægges til grund.

30 Endelig har Kommissionen gjort gældende, at denne sag drejer sig om Kommissionens mulighed for at tilpasse betalingsorganernes årsregnskaber for så vidt angår uretmæssigt afholdte udgifter, der medfører problemer med hensyn til regnskabernes rigtighed, og desuden problemer med overensstemmelsen med Fællesskabets retsforskrifter. Anerkendelsen af denne mulighed er i alle tilfælde vigtig for ikke helt at udhule proceduren for afslutning af årsregnskaberne.

Domstolens bemærkninger

31 Indledningsvis skal det undersøges, om Kommissionen har kompetence til at foretage finansielle korrektioner af betalingsorganernes årsregnskaber på tidspunktet for dens beslutning om regnskabsafslutning.

32 For det første bestemmer grundforordningens artikel 7, stk. 3, at en sådan beslutning, hvori der tages hensyn til, om indsendte regnskaber er fuldstændige, nøjagtige og pålidelige, ikke foregriber vedtagelsen af en senere beslutning efter artikel 7, stk. 4, om, hvilke udgifter der skal udelukkes fra fællesskabsfinansiering, hvis de ikke er afholdt i overensstemmelse med Fællesskabets retsforskrifter. Gennemførelsesforordningens artikel 7, stk. 1, gentager dette og tilføjer, at de beløb,

der som følge af ovennævnte beslutning skal tilbagebetales af eller udbetales til den enkelte medlemsstat, fastsættes ved, at det forskud, der er udbetalt for det pågældende regnskabsår, trækkes fra de udgifter, der er anerkendt for samme regnskabsår. Heraf følger, at Kommissionen ved vedtagelsen af beslutningen om regnskabsafslutning kan drage konsekvenserne af manglerne ved rigtigheden af de fremsendte regnskaber, uafhængigt af konformitetsbeslutningen i henhold til artikel 7, stk. 4.

33 Ifølge gennemførelsesforordningens artikel 7, stk. 2, kan ændringer på grundlag af efterprøvelsen af årsregnskaberne dernæst foretages før regnskabsafslutningen på betingelse af, at forslagene fremsendes til den pågældende medlemsstat inden den 31. marts i året efter regnskabsårets afslutning. I denne forbindelse fremgår det af skrivelsen af 27. marts 2002 og bilaget hertil, at forslagene til korrektionerne af årsregnskaberne fra betalingsorganerne for Castilla-La Mancha og Baskerlandet var blevet fremsendt til Kongeriget Spanien.

34 Endelig følger det af Domstolens praksis, at Kommissionen ikke ved forvaltningen af den fælles landbrugspolitik kan afholde udgifter i strid med reglerne om den pågældende markedsordning, og at denne regel gælder generelt (dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 14 og 15, og i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 14 og 15).

35 Det følger af det ovenfor anførte, at når Kommissionen har anført, at betalingsorganernes regnskaber omfatter udgifter, der er afholdt i strid med Fællesskabets retsforskrifter vedrørende den pågældende fælles markedsordning, har den kompetence til at drage alle konsekvenser heraf, herunder at foretage finansielle korrektioner af betalingsorganernes årsregnskaber, allerede på tidspunktet for vedtagelsen af beslutningen om regnskabsafslutning i henhold til grundforordningens artikel 7, stk. 3.

36 Eftersom det henhører under Kommissionens kompetence at foretage sådanne korrektioner som led i beslutningen om regnskabsafslutning, skal det efterprøves, om Kongeriget Spaniens ret til kontradiktion i den foreliggende sag er blevet overholdt, hvilket den spanske regering udtrykkeligt har bestridt.

37 Det fremgår af Domstolens praksis, at overholdelsen af retten til kontradiktion under enhver procedure, der iværksættes over for en person, og som kan munde ud i en retsakt, der indeholder et klagepunkt mod den pågældende, er et grundlæggende fællesskabsretligt princip, som skal overholdes, selv om der ikke er fastsat nogen bestemmelser vedrørende den pågældende procedure. Dette princip indebærer, at adressater for en beslutning, der i væsentlig grad påvirker deres interesser, skal have mulighed for at gøre deres synspunkter gældende (jf. navnlig dom af 24.10.1996, sag C-32/95 P, Kommissionen mod Lisrestral m.fl., Sml. I, s. 5373, præmis 21, og af 21.9.2000, sag C-462/98 P, Mediocurso mod Kommissionen, Sml. I, s. 7183, præmis 36).

38 I det foreliggende tilfælde er kravet om overholdelse af retten til kontradiktion blevet iagttaget, da de spanske myndigheder har haft mulighed for at fremsætte deres bemærkninger til forslagene om regnskabsafslutning både under den korrespondance, der fandt sted mellem myndighederne og Kommissionen, og under mødet den 19. april 2002 i EUGFL's komité, der gik forud for vedtagelsen af den anfægtede beslutning.

39 Den spanske regerings argumenter til støtte for, at Kommissionen skulle have indkaldt til et bilateralt møde, og i givet fald give Kongeriget Spanien mulighed for at anmode om indledning af en forligsprocedure, kan ikke lægges til grund. Den i grundforordningens artikel 8, stk. 1, fastsatte procedure om den endelige

fastlæggelse af de korrektioner, der skal foretages, var ikke afsluttet på det tidspunkt, hvor nævnte medlemsstat indgav søgsmål. Derfor er disse argumenter irrelevante med hensyn til lovligheden af den anfægtede beslutning.

40 Hvad angår de indsigelser, som den spanske regering har rejst i replikken vedrørende Kommissionens påståede undladelse af, i skrivelsen af 27. marts 2002, at meddele de finansielle korrektioner, der var foreslået som led i regnskabsafslutningen, bemærkes, at stævningen indeholder et principalt anbringende, der er baseret på en tilsidesættelse af gennemførelsesforordningen, hvorved det hævdes, at den komplekse kontradiktionsprocedure i henhold til forordningens artikel 8, stk. 1, ikke er blevet fulgt. Indsigelserne, der på ingen måde vedrører kontradiktionsproceduren, kan derfor ikke være knyttet til nævnte anbringende, og bør derfor anses for et nyt anbringende, der er fremført for første gang i replikken.

41 Der er imidlertid ikke i det foreliggende tilfælde fremkommet nye oplysninger under proceduren, der berettiger forsinkelsen af den spanske regerings fremsættelse af et sådant anbringende, til trods for at den havde mulighed herfor i stævningen. Som følge heraf skal anbringendet afvises i medfør af artikel 42, stk. 2, første afsnit, i Domstolens procesreglement. Dette gælder også anbringendet om, at der ikke forelå en spansk sprogversion af den sammenfattende rapport, da dette anbringende også blev fremført for første gang i replikken.

42 Under hensyn til det ovenfor anførte skal det første anbringende forkastes.

*Det andet og subsidiære anbringende om, at det i bilag I til den anfægtede beslutning fastsatte beløb, der skal tilbagebetales, er behæftet med fejl*

43 Den spanske regering har gjort gældende, at hvis Domstolen kun tager argumentet om tilsidesættelse af proceduren for finansiel korrektion af de tre betalingsorganers regnskaber til følge for så vidt angår regnskaberne fra betalingsorganet for Castilla-La Mancha, er den finansielle korrektion, der fremgår af bilag I til den anfægtede beslutning, urigtig, både principielt og beløbsmæssigt.

Første led i andet anbringende om rigtigheden af den finansielle korrektion, der er foretaget i regnskaberne fra betalingsorganet for Castilla-La Mancha

— Parternes argumenter

44 Den spanske regering har støttet sin indsigelse mod rigtigheden af den finansielle korrektion på det attesterende organs bemærkninger i dokumentet om udkast til beslutning. Den har gjort gældende, at det attesterende organ i dette dokument har

konstateret, at den eneste principale bemærkning, der gjorde en umiddelbar undersøgelse foretaget af højtstående embedsmænd i betalingsorganet nødvendig, og som blev anført i revisionsrapporten til attestering af regnskaberne for EUGFL-regnskabsåret 2001 (herefter »attesteringssrapporten«), vedrørende mangelen på koordinering mellem forvaltningen og edb-afdelingen, henviser til en finansiel fejl, som opstod på grund af en urigtig anvendelse af sanktionskoefficienten for braklægningen med hensyn til kunstigt vandet majs. Attesteringsorganet er af den opfattelse, dels at det drejer sig om en fejl, der ikke blev opdaget i løbet af de foregående år, og som kun påvirkede en enkelt af de mange budgetbevillinger, der var samlet under betegnelsen »markafgrøder«, dels at fejlen var systematisk, hvilket gør det muligt at fastslå årsagen til dens opståen, og dermed præcist at undersøge konsekvenserne heraf.

45 På grundlag af Kommissionens vejledning nr. 8, som er gengivet i dokument VI/5331/98, »Vejledning til revision af attestering af EUGFL's betalingsorganers regnskaber«, og som vedrører de nationale attesterende organers stikprøvekontrol og evaluering af fejl, har den spanske regering gjort gældende, at der ikke skulle foretages finansielle korrektioner, i hvert fald ikke i regnskabsafslutningsfasen, da resultatet af ekstrapoleringen af det samlede antal fejl, der blev afsløret under revisionen af referenceregnskaberne, udgør et beløb på 7 725 640,85 EUR, der ligger over tærsklen for materielle fejl, der er skønnet til 1% af de samlede udgifter. Derfor kunne det attesterende organ have taget stilling til, om de regnskaber, som betalingsorganet for Castilla-La Mancha havde fremsendt for regnskabsåret 2001, var fuldstændige, nøjagtige og pålidelige.

46 Kommissionen har i sine processkrifter angivet grundene til, at dens tjenestegrene har konstateret, at det udbetalende organs regnskaber ikke skulle godkendes uden forudgående tilpasninger. Den har i denne forbindelse navnlig lagt attesteringsrapporten til grund. Kommissionen har ligesom det attesterende organ sammenlignet de oplysninger, der fremgår af denne rapport, med de oplysninger, der fremgår af organets rapport, herunder resultaterne af revisionen af regnskaberne for det foregående regnskabsår.

47 Kommissionen har bemærket, at attesteringsrapporten — som gengivet af Kommissionen — blandt »Oplysninger, der ikke er korrigeret i deres helhed i nærværende regnskabsår«, indeholder en principal oplysning vedrørende sektoren for markafgrøder. Oplysningen vedrører koordineringen mellem forvaltningen og edb-afdelingen med henblik på at ændre edb-applikationerne til forvaltning af støtteaktiviteterne.

48 Kommissionen har tilføjet, at denne principale oplysning ifølge det attesterende organ henviser til oplysninger om to typer fejl i regnskaberne for det foregående regnskabsår, og som fremgår af organets rapport. Den første type er en edb-fejl, der medfører udbetaling af urigtige støttebeløb til modtagere af supplerende støtte, der ydes til fremstilling af hård hvede i særlige områder. Den anden type fejl, der stadig er uforklaret, er knyttet til et edb-system til opdagelse af mangler i sammenholdelsen af oplysninger om overholdelse af forpligtelsen til et minimumsareal, der er erklæret braklagt. Denne sidste fejl har medført en udbetaling af beløb, der oversteg det berettigede beløb.

49 Ifølge attesteringsrapporten, som gengivet af Kommissionen, viser eksistensen af lignende mangler i regnskaberne for regnskabsåret 2001, at de fejl, der fremgår af regnskaberne for det foregående regnskabsår, ikke er blevet korrigeret før udarbejdelsen af de efterfølgende regnskaber. Kommissionen har anført, at det fremgår af rapporten, at fejlene er usikre. Den har henvist til fejl vedrørende hård hvede samt de vanskeligheder, der var forbundet med revisionen af de omstændigheder, der skulle tages i betragtning ved beregningen af hektarstøtten, hvilken revision var nødvendiggjort af de gentagne fejl i edb-applikationerne.

50 Kommissionen har navnlig anført, at en urigtig anvendelse af nedsættelsen af det braklagte areal for kunstigt vandet majs har medført udbetaling af fejlagtige beløb for regnskabsåret 2001. Den har tillige gjort gældende, at resultaterne af kontrolbesøgene på grundlag af attesteringsrapporten ikke er blevet korrekt indført i edb-systemet, og at systemet ikke har opdaget, at resultaterne ikke var blevet registreret.

— Domstolens bemærkninger

51 Ifølge gennemførelsesforordningens artikel 7, stk. 1, fastsætter beslutningen om regnskabsafslutning størrelsen af de årlige udgifter, der er afholdt i hver medlemsstat i løbet af det pågældende regnskabsår, og som skal anerkendes som påhvilende EUGFL. Det følger heraf, at Kommissionen uundgåeligt iværksætter en evaluering af beløb, der ikke anerkendes.

52 Det fremgår af fast retspraksis, at Kommissionen i henhold til grundforordningen kun må anerkende beløb som påhvilende EUGFL, der er udbetalt i henhold til de regler, der er opstillet i de forskellige sektorer for landbrugsprodukter (jf. navnlig dom af 25.2.1988, sag 327/85, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 1065, præmis 24, af 8.1.1992, sag C-197/90, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 38, og af 24.1.2002, sag C-118/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 747, præmis 38), og Kommissionen er forpligtet til at afvise finansiering af udgifter, når den konstaterer uregelmæssigheder (dom af 9.1.2003, sag C-157/00, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 153, præmis 44).

53 Det er ligeledes fast retspraksis, at det påhviler Kommissionen at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af reglerne vedrørende de fælles markedsordninger for landbruget, men ikke på udtømmende vis at godtgøre, at medlemsstaternes kontrolforanstaltninger er utilstrækkelige, eller at de tal, som de har meddelt, er urigtige. Den skal fremlægge bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til disse kontrolforanstaltninger eller disse tal. Denne lempelse af beviskravet til Kommissionen skyldes, at medlemsstaten har bedre adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af EUGFL-regnskaberne, og at medlemsstaten følgelig skal føre det mere detaljerede og fuldstændige bevis for, at dens tal er rigtige, og efter omstændighederne for, at Kommissionens beregninger er urigtige (jf. dom af 6.3.2001, sag C-278/98, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 1501, præmis 39-41, dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, præmis 15-17, og dom af 4.3.2004, sag C-344/01, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2081, præmis 58).

54 Domstolen har i øvrigt gentagne gange fastslået, at den pågældende medlemsstat ikke kan afkræfte Kommissionens konstateringer ved simple påstande, som ikke underbygges af forhold, der godtgør eksistensen af et pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem (dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, præmis 18).

55 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen i sine processkrifter ført væsentlige beviser for den tvivl, den havde med hensyn til pålideligheden af den kontrol, som de spanske myndigheder udførte i 2001. Kommissionen har for det første gjort gældende, at de fejl, der blev begået i regnskabsåret 2000, ikke var blevet korrigeret i det efterfølgende år, herunder de fejl, der var opstået på grund af edb-applikationerne, hvilket førte til udbetaling af urigtige beløb for hård hvede og for det minimumsareal, der var erklæret braklagt. Endvidere har Kommissionen på grundlag af attesteringsrapporten understreget, dels at en urigtig anvendelse af nedsættelsen af det braklagte areal for kunstigt vandet majs har ført til udbetaling af urigtige beløb for regnskabsåret 2001, idet disse forskelle fremkom under en kontrol

af sagens akter, dels at der ikke var iværksat kontrol til sikring af registreringen af resultaterne af kontrolbesøgene. Endelig er denne kontrol ifølge uddrag af attesteringsrapporten, der er vedlagt Kommissionens svarskrift, mangelfuld på forskellige områder af sektoren for markafgrøder.

56 Den spanske regering har imidlertid hverken ført bevis for, at disse kontroller er blevet udført, eller for fejlene i Kommissionens påstande. Desuden har den ikke påvist, at de svagheder, der blev opdaget i kontrolsystemet for regnskabsåret 2000, er blevet korrigeret, således at systemet blev pålideligt for regnskabsåret 2001. En simpel påstand om, at fejlen kun angik bevillingen for kunstigt vandet majs, er på ingen måde tilstrækkelig til at opfylde de beviskrav, der påhviler den pågældende medlemsstat, således som de er defineret i den i denne doms præmis 54 gengivne retspraksis.

57 Det kan i øvrigt ikke hævdes, at resultatet af ekstrapoleringen af det samlede antal fejl overstiger den tærskel for materielle fejl, der er fastsat i Kommissionens vejledning nr. 8. Denne vejledning vedrører nemlig de nationale attesterende organers stikprøvekontrol og evaluering af fejl. Vejledningen er derfor ikke til hinder for Kommissionens kompetence til at foretage ændringer i de årlige regnskaber på tidspunktet for beslutningen om regnskabsafslutning heraf.

58 Det følger af det ovenfor anførte, at Kommissionens argumentation kan udgøre et element af alvorlig og rimelig tvivl med hensyn til resultaterne af den kontrol, som er foretaget af de spanske myndigheder, der ikke på holdbar vis har gendrevet denne argumentation. Det følger heraf, at Kommissionen med rette fastslog, at der var sket en tilsidesættelse af fællesskabsreglerne om EUGFL's udgifter, og, med forbehold af

spørgsmålet om evalueringen af størrelsen af de uberettigede udgifter, at den var berettiget til at foretage en finansiel korrektion.

59 Herefter forkastes det første led af andet anbringende, som Kongeriget Spanien har gjort gældende til støtte for sit søgsmål.

Andet led af andet anbringende vedrørende beregningen af den finansielle korrektion, der blev foretaget af regnskaberne fra betalingsorganet for Castilla-La Mancha

— Parternes argumenter

60 Den spanske regering har for det første gjort gældende, at den finansielle korrektion udelukkende skal vedrøre bevillingen for markafgrøder, med hensyn til hvilken fejlen opstod som følge af manglende koordinering mellem tjenestegrenene, dvs. den bevilling, der svarer til braklagt jord til kunstigt vandet majs, hvilken bevilling udgør grundlaget for Kommissionens forslag til korrektion.

61 Kommissionen har heroverfor anført, at på grund af stikprøvens usikre natur kan problemet med koordinering mellem tjenestegrenene forårsage forskellige typer fejl. Ved at fastslå en forbindelse mellem de fejl, der blev opdaget for regnskabsårene 2000 og 2001, har det attesterende organ således bekræftet, at koordineringsproblemet ikke alene vedrører kunstigt vandet majs, men også hård hvede eller det minimumsareal, der er braklagt.

62 Den spanske regering har for det andet gjort gældende, at selv hvis man — som Kommissionen — tager den mest sandsynlige værdi af ekstrapoleringen af usikre fejl vedrørende støtte til markafgrøder, udgør dette beløb 1 380 043,53 EUR, eftersom den ekstrapolering, som Kommissionen foretog, omfatter den bevilling, der svarer til de kompenserende godtgørelser, som ikke udgør støtte til markafgrøder.

63 Kommissionen har, ved i duplikken at gengive ordlyden af meddelelsen af 10. december 2002, der var vedlagt som bilag til duplikken, hvorefter »bevillingen for kompenserende godtgørelser ganske rigtigt ikke skulle have været taget i betragtning ved ekstrapoleringen«, og hvorefter »der vil blive henset til dette argument under den endelige korrektion«, nærmere præciseret, at dette efter Kommissionens opfattelse godtgør den midlertidige beskaffenhed af tilpasningen af regnskaberne i den anfægtede beslutning. Kommissionen er i øvrigt af den opfattelse, at bevisbyrden ikke som led i en regnskabsafslutningsprocedure skal være strengere end den, der stilles krav om i forbindelse med en procedure, der leder til konformitetsafslutningen, hvilken beslutning endeligt fastslår de eventuelle finansielle korrektioner, der skal foretages.

— Domstolens bemærkninger

64 Hvad angår bevisbyrden er de principper, der er fastsat i Domstolens praksis, gengivet i denne doms præmis 53 og 54. Domstolen har nærmere bestemt i et tilfælde, hvor Kommissionen havde foretaget en evaluering på grundlag af resultaterne af efterprøvelsen for at beregne det beløb, som EUGFL har afholdt retmæssigt, godkendt en sådan evaluering, når medlemsstaten hverken har godtgjort, at Kommissionen har lagt urigtige faktiske oplysninger til grund, eller godtgjort, at de uregelmæssigheder, som er opdaget, ikke berører Fællesskabets

budget, eller berører det i betydeligt mindre grad, end hvad Kommissionen har skønnet (dom af 21.3.2002, sag C-130/99, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3005, præmis 90 og 91).

65 I denne henseende svækker en simpel påstand om, at den fejl, som de spanske myndigheder har begået, kun påvirker kunstigt vandet majs, der ikke understøttes af noget element, der påviser, at kontrolsystemet er pålideligt og funktionsdygtigt, ikke på nogen måde den evaluering, som Kommissionen har foretaget.

66 Derimod må det fastslås, at ifølge Kommissionens egne oplysninger, som er gengivet i duplikken og anført i denne doms præmis 63, har den med urette medtaget bevillingen til kompenserende godtgørelser i ekstrapoleringen. Det må derfor lægges til grund, således som generaladvokaten har anført i punkt 56 i forslaget til afgørelse, at Kommissionen urigtigt har medtaget disse kompenserende godtgørelser i evalueringen af de med fejl behæftede beløb.

67 Desuden foreligger der andre objektive forhold, der bekræfter denne fejl. Således fremgår det af listen vedrørende den mest sandsynlige værdi af fejl, som det attesterende organ har ekstrapoleret ud fra regnskaberne fra betalingsorganet for Castilla-La Mancha, som er indeholdt i uddrag fra attesteringsrapporten, der er vedlagt Kommissionens svarskrift, at de kompenserende godtgørelser er omfattet af den foretagne finansielle korrektion.

68 Det følger af det ovenfor anførte, at den anfægtede beslutning er ulovlig, for så vidt som den tilsigter tilbagesøgning af beløb, som Kongeriget Spanien ikke skylder EUGFL's Garantisektion.

69 Da Kongeriget Spanien imidlertid har nedlagt påstand om annullation af de kompenserende godtgørelser, der er omfattet af den finansielle korrektion, der er foretaget af nævnte betalingsorgans regnskaber, tilkommer det Domstolen at tage stilling til disse påstande.

70 Uanset at Kommissionen har givet udtryk for, at den ville hense til den fejl, den begik ved fastsættelsen af den endelige korrektion i konformitetsbeslutningen, der blev vedtaget i henhold til grundforordningens artikel 7, stk. 4, skal Domstolen drage alle de konsekvenser, denne ulovlighed har forårsaget, fra tidspunktet for Domstolens undersøgelse af den anfægtede beslutning.

71 Spørgsmålet er herefter, om hele den finansielle korrektion, der i den anfægtede beslutning er foretaget af regnskaberne fra betalingsorganet for Castilla-La Mancha, skal annulleres, eller om korrektionen delvist skal annulleres.

72 Ved subsidiært at stille krav om betaling af beløbene vedrørende kompenserende godtgørelser, har den spanske regering anmodet om en delvis annullation af de

finansielle korrektioner, der er foretaget af disse regnskaber, da kravet kun vedrører disse godtgørelser.

73 Fællesskabets retsinstanser har ikke kompetence til at anordne en fuldstændig annullation af en beslutning, hvis sagsøgeren kun har nedlagt påstand om en delvis annullation. Der er imidlertid heller ikke grundlag for en delvis annullation af den anfægtede beslutning, hvis dens bestemmelser ikke kan adskilles fra hinanden.

74 Derfor skal det undersøges, om kompenserende godtgørelser kan udskilles fra regnskabet over markafgrøder, hvilket gør det muligt at foretage en korrektion, der alene angår dette beløb.

75 I denne forbindelse gør listen vedrørende den mest sandsynlige værdi af fejl, som det attesterende organ har ekstrapoleret, og som fremgår af uddrag af attesteringsrapporten, der er vedlagt Kommissionens svarskrift, det muligt på grundlag af Kommissionens taloplysninger at identificere og særskilt at bestemme beløbene vedrørende de to forhold i korrektionen. Det er derfor muligt at begrænse den finansielle korrektion til det beløb, der faktisk vedrører sektoren for markafgrøder.

76 Som følge af muligheden for at adskille de kompenserende godtgørelser skal denne korrektion delvist annulleres, uden at det er fornødent at annullere hele den

finansielle korrektion, der i den anfægtede beslutning er foretaget af regnskaberne fra betalingsorganet for Castilla-La Mancha.

77 Det følger af det ovenfor anførte, at den anfægtede beslutning skal annulleres, for så vidt som den finansielle korrektion af regnskaberne fra betalingsorganet for Castilla-La Mancha, der svarer til størrelsen af de kompenserende godtgørelser i bilag I, er omfattet af det beløb, der skulle tilbagebetales af Kongeriget Spanien. I øvrigt frifindes Kommissionen.

## Sagens omkostninger

78 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til artikel 69, stk. 3, første afsnit, kan Domstolen dog bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da Kongeriget Spanien har tabt sagen for så vidt angår klagepunkterne i det første anbringende, og Kommissionen delvist har tabt sagen for så vidt angår klagepunkterne i det andet anbringende, bør hver part derfor pålægges at bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

1) **Kommissionens beslutning 2002/461/EF af 12. juni 2002 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over udgifter, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, for regnskabsåret 2001, annulleres, for så vidt som den finansielle korrektion af regnskaberne fra betalingsorganet for Castilla-La Mancha, der svarer til størrelsen af de kompenserende godtgørelser i bilag I, er omfattet af det beløb, der skulle tilbagebetales af Kongeriget Spanien.**

2) **I øvrigt frifindes Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.**

3) **Kongeriget Spanien og Kommissionen bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter