DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)
den 9 juni 2005 *

I mål C-287/02,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG, som väckts den 9 augusti 2002,

Konungariket Spanien, företrätt av L. Fraguas Gadea, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. Niejahr och S. Pardo Quintillán, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: spanska.

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Rosas samt domarna A. Borg Barthet, J.-P. Puissochet, S. von Bahr och J. Malenovský (referent),

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

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 20 januari 2005 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Konungariket Spanien har yrkat att domstolen skall ogiltigförklara kommissionens beslut 2002/461/EG av den 12 juni 2002 om granskning och godkännande av räkenskaperna för de av medlemsstaternas utgifter vilka finansierats av garanti-

sektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), avseende räkenskapsåret 2001 (EGT L 160, s. 28) (nedan kallat det ifrågasatta beslutet), i den del beslutet berör denna medlemsstat.

Tillämpliga bestämmelser

2 I artikel 1.2 b och artikel 2.2 i rådets förordning (EG) nr 1258/1999 av den 17 maj 1999 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 160, s. 103) (nedan kallad grundförordningen) föreskrivs att EUGFJ:s garantisektion skall finansiera intervention för att stabilisera jordbruksmarknaderna som görs i enlighet med gemenskapsbestämmelser inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna.

3 I skäl 9 i grundförordningen anges följande:

"Det är lämpligt att föreskriva två olika slag av beslut, ett som avser granskning och godkännande av räkenskaperna för fondens garantisektion, och ett som lägger fast vilka slutsatser, inbegripet finansiella rättelser, som kan dras av resultaten av granskningen av huruvida utgifterna överensstämmer med gemenskapsbestämmelserna."

4 När det gäller det förstnämnda beslutsslaget, som gäller avslut av räkenskaper, åläggs Europeiska gemenskapernas kommission, i artikel 7.3 i grundförordningen, att före den 30 april året efter det aktuella budgetåret granska och godkänna räkenskaperna

för utbetalningsställena på grundval av de uppgifter som avses i artikel 6.1 b i samma förordning. Enligt den sistnämnda bestämmelsen skall medlemsstaterna med jämna mellanrum tillställa kommissionen årsredovisningen beträffande de ackrediterade utbetalningsställena och de transaktioner som finansieras av garantisektionen tillsammans med nödvändiga underlag för granskning och godkännande samt ett intyg avseende den vidarebefordrade redovisningens fullständighet, exakthet och sanningsenlighet.

5 I artikel 7.3 andra stycket i grundförordningen föreskrivs dessutom att beslutet att granska och godkänna räkenskaperna skall omfatta den överlämnade redovisningens fullständighet, exakthet och sanningsenlighet och att beslutet inte skall påverka antagandet av ett senare beslut i enlighet med artikel 7.4.

6 Vad gäller det andra beslutsslaget, som gäller förenligheten med gemenskapsbestämmelserna, föreskrivs i artikel 7.4 första stycket i grundförordningen att kommissionen "skall besluta om vilka utgifter som inte skall omfattas av gemenskapsfinansiering ... om den finner att utgifterna inte har verkställts i överensstämmelse med gemenskapsbestämmelserna".

7 I artikel 7.4 andra och tredje styckena fastställs även det förfarande som skall följas före varje beslut om att vägra finansiering. Enligt detta förfarande skall resultaten av kommissionens kontroller och den berörda medlemsstatens svar överlämnas skriftligen, varefter båda parter skall söka 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.

8 Enligt artikel 16.1 i grundförordningen upphäver och ersätter denna förordning rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3 s. 23). I artikel 16.2 i grundförordningen anges närmare att hänvisningar till den upphävda förordningen skall tolkas som hänvisningar till grundförordningen och skall läsas i enlighet med jämförelsetabellen i bilagan till denna. Enligt artikel 20 andra stycket skall grundförordningen tillämpas på utgifter som betalas från och med den 1 januari 2000.

9 I artikel 4 i kommissionens förordning (EG) nr 1663/95 av den 7 juli 1995 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 729/70 i fråga om förfarandet vid avslutande av räkenskaperna för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 158, s. 6), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 2245/1999 av den 22 oktober 1999 (EGT L 273, s. 5) (nedan kallad tillämpningsförordningen), föreskrivs att för de avslutande av räkenskaperna som föreskrivs i artikel 7.3 i grundförordningen skall medlemsstaterna, senast den 10 februari året efter det berörda räkenskapsåret, till kommissionen skicka en årsrapport över utgifter hänförliga till fondens garantisektion, rapporter upprättade av varje utbetalande avdelning eller organ och de intyg och rapporter som upprättats av det attesterande organet eller organen.

10 I artikel 7.1 första stycket i tillämpningsförordningen föreskrivs att i beslutet om avslutande av räkenskaperna som avses i artikel 7.3 i grundförordningen skall fastställas beloppet av de utgifter som tas i anspråk i varje medlemsstat under räkenskapsåret i fråga och som skall bekostas av EUGFJ på grundval av de räkenskaper som ingetts och de avdrag och innehållanden av förskott som gjorts för nämnda år, utan att detta påverkar beslut som fattas senare i enlighet med punkt 4 i den artikeln. I artikel 7.1 andra stycket i tillämpningsförordningen föreskrivs följande:

"De belopp som skall betalas in av eller betalas ut till varje medlemsstat, som en följd av ovan nämnda beslut, skall fastställas genom att de förskott som betalats för det

aktuella räkenskapsåret dras av från den utgift som godkänts för samma år enligt första stycket. Dessa belopp skall dras från, eller läggas till de förskott som skall betalas från och med den andra månaden efter den månad då beslutet om avslutande av räkenskaperna vann laga kraft."

11 Enligt artikel 7.2 i tillämpningsförordningen "[skall] [k]ommissionen ... meddela den berörda medlemsstaten resultaten av kontrollerna av de uppgifter som lämnats tillsammans med eventuella förslag till ändringar före den 31 mars året efter räkenskapsårets slut".

12 Artikel 8.1 i tillämpningsförordningen har följande lydelse:

"Om kommissionen efter en undersökning anser att utgifterna har verkställts på ett sätt som strider mot gemenskapsreglerna skall den meddela den berörda medlemsstaten sina iakttagelser och ange vilka korrigeringsåtgärder som skall vidtas för att säkerställa att reglerna följs i framtiden.

Meddelandet skall innehålla en hänvisning till den här förordningen. Medlemsstaten skall besvara meddelandet inom två månader ...

Efter utgången av den tillåtna svarstiden skall kommissionen kalla till en bilateral diskussion och de båda parterna försöka nå en överenskommelse om vilka åtgärder

som skall vidtas samt om hur allvarlig överträdelsen skall anses vara och hur stor ekonomisk skada den kan anses ha orsakat Europeiska gemenskapen. Efter denna diskussion och efter ett eventuellt senaste datum för inlämning av kompletterande uppgifter som kommissionen har fastställt i samråd med medlemsstaten, eller, om medlemsstaten inte godtar kallelsen till diskussion inom en tidsfrist som skall fastställas av kommissionen, efter den tidsfristens utgång, skall kommissionen formellt meddela medlemsstaten sina slutsatser ... Utan att detta påverkar bestämmelserna i denna punkt fjärde stycket skall meddelandet innehålla en uppskattning av de utgifter kommissionen planerar att utesluta enligt artikel 7.4 i förordning (EG) nr 1258/1999.

Medlemsstaten skall snarast underrätta kommissionen om vilka åtgärder som har vidtagits för att säkra att gemenskapsreglerna följs och från vilket datum de tillämpas. Kommissionen skall i förekommande fall fatta ett eller flera beslut enligt artikel 7.4 i förordning (EG) nr 1258/1999 för att till och med det datum då korrigeringsåtgärderna började tillämpas utesluta de utgifter som berörs av överträdelsen av gemenskapsreglerna."

Bakgrund och förfarande

13 Efter att ha mottagit årsredovisningen för de utgifter som de spanska utbetalningsställena verkställt under räkenskapsåret 2001, meddelade kommissionen i en skrivelse av den 27 mars 2002 de spanska myndigheterna resultatet av sina kontroller. Kommissionen uppgav att denna skrivelse utgjorde ett meddelande enligt såväl artikel 7.2 som artikel 8.1 i tillämpningsförordningen och angav att den föreslog att räkenskaperna för flera utbetalningsställen, däribland Navarra, skulle avslutas före den 30 april 2002. Kommissionen tillade att den däremot inte tänkte

föreslå att räkenskaperna skulle avslutas för utbetalningsställena Fondo español de garantía agraria (FEGA), Kastilien-La Mancha, Balearerna, Rioja och Baskien. I en bilaga till denna skrivelse angavs i varje enskilt fall vilken typ av vidare utredningar och uppgifter som krävdes före ett förslag om avslutande av räkenskaperna, samt resultatet av kommissionens kontroller.

14 Den 19 april 2002, vid ett sådant möte med EUGFJ-kommittén som föreskrivs i artikel 7.1 i grundförordningen och i vilket de spanska myndigheterna deltog, presenterade kommissionen en sammanfattande rapport med resultaten av dess kontroller (nedan kallad den sammanfattande rapporten) och ett förslag till beslut om avslutande av räkenskaperna.

15 Genom skrivelse av den 22 april 2002 framförde de spanska myndigheterna synpunkter till kommissionen angående detta förslag till beslut och angående den sammanfattande rapporten.

16 Genom skrivelse av den 25 april 2002 framförde dessa myndigheter synpunkter till kommissionen angående räkenskaperna från utbetalningsstället Kastilien-La Mancha. Synpunkterna grundades på en handling som upprättats av det attesterande organet den 23 april 2002 som svar på kommissionens förslag till beslut (nedan kallad handlingen om beslutsförslaget) och gällde såväl avslutandet av räkenskaperna som det pågående förfarandet som reglerar beslut om förenlighet med gemenskapsbestämmelserna. De spanska myndigheterna gjorde gällande att det attesterande organet ansåg sig ha fått tillräckliga garantier för att räkenskaperna var fullständiga, korrekta och sanningsenliga. De ansåg att den korrigering som kommissionen föreslagit inte borde inbegripa, bland annat, kompensationstillägg, utan endast stöd avseende bevattnad majs. Mot denna bakgrund ansåg de nämnda

myndigheterna att korrigeringen skulle fastställas till 17 855 euro snarare än till 1 831 526,08 euro.

17 Den 11 juni 2002, översände de spanska myndigheterna handlingar angående räkenskaperna för utbetalningsstället Navarra.

18 Den 12 juni 2002 fattade kommissionen det ifrågasatta beslutet. Genom detta beslut, vars rättsliga grund är artikel 7.3 i grundförordningen, avslutades räkenskaperna för samtliga spanska utbetalningsställen med undantag för utbetalningsställena FEGA och Baskien. Beslutet innehöll även ändringar av de avslutade räkenskaperna.

19 De spanska myndigheterna fortsatte därefter att skicka handlingar till kommissionen och att framföra argument beträffande frågor i sak inom ramen för det förfarande som föregår antagandet av beslut om förenlighet med gemenskapsbestämmelserna som föreskrivs i artikel 7.4 i grundförordningen.

20 Genom förevarande talan har Konungariket Spanien yrkat att domstolen skall ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet i den del det innehåller ändringar avsedda att korrigera fel i räkenskaperna för utbetalningsställena Kastilien-La Mancha, Navarra och Baskien (nedan kallade de aktuella utbetalningsställena). Konungariket Spanien har även yrkat att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

21 Kommissionen har yrkat att domstolen skall ogilla talan och förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.

Talan

Den första grunden: Åsidosättande av tillämpningsförordningen

Parternas argument

22 Som första grund har den spanska regeringen åberopat att kommissionen har fattat det ifrågasatta beslutet utan att följa det kontradiktoriska förfarande som föreskrivs i artikel 8.1 i tillämpningsförordningen. Kommissionen har närmare bestämt åsidosatt den bestämmelsen genom att fatta det nämnda beslutet utan att invänta de spanska myndigheternas svar på underrättelsen om beslutsförslaget, utan att kalla dem till ett möte mellan parterna för att bedöma hur allvarlig den påstådda felaktigheten var och utan att bereda dem tillfälle att begära att ett eventuellt förlikningsförfarande skulle inledas. Regeringen har gjort gällande, att på grund av kommissionens förfaringssätt har rätten till försvar kränkts och de nämnda myndigheterna varit förhindrade att åberopa de bevis och lägga fram de handlingar som krävs för att rättfärdiga de gjorda utbetalningarna.

23 Kommissionen har i sitt svaromål understrukit att det ifrågasatta beslutet, som fattats med stöd av artikel 7.3 i grundförordningen, ingår i skedet att avsluta räkenskaper och inte det skede för beslut i fråga om förenlighet med gemenskaps-

bestämmelserna som föreskrivs i artikel 7.4 däri. Kommissionen har tillagt att den, före det att den antar beslutet att avsluta räkenskaperna, är skyldig enligt artikel 7.2 i tillämpningsförordningen att i förväg meddela den berörda medlemsstaten resultaten av kontrollerna och alla eventuella förslag till ändringar.

24 Kommissionen har gjort gällande att det, enligt en fast rättspraxis från domstolen beträffande kommissionsbeslut att sätta ned de månatliga förskott som betalats ut till medlemsstaterna inom ramen för de utgifter som EUGFJ finansierar, finns en allmän regel enligt vilken kommissionen, i förvaltningen av den gemensamma jordbrukspolitiken, inte har rätt att anslå medel för utgifter som inte verkställts i enlighet med de bestämmelser som reglerar den gemensamma organisationen av den aktuella marknaden (domarna av den 17 oktober 1991 i mål C-342/89, Tyskland mot kommissionen, REG 1991, s. I-5031, punkt 14, och i mål C-346/89, Italien mot kommissionen, REG 1991, s. I-5057, punkt 14). Kommissionen har således rätt att, innan den godkänner utbetalningsställenas räkenskaper, göra erforderliga ändringar däri när den har konstaterat att vissa utgifter har verkställts i strid med sådana bestämmelser.

25 Kommissionen anser att det ifrågasatta beslutet endast är preliminärt eftersom fastställandet av att de aktuella utgifterna inte är förenliga med gemenskapsbestämmelserna och det slutgiltiga avgörandet att vägra gemenskapsfinansiering är avhängigt av att det fattas ett beslut avseende förenligheten med gemenskapsbestämmelserna. Genom det beslutet fastställs, efter utgången av det kontradiktoriska förfarande som föreskrivs i artikel 7.4 i grundförordningen och artikel 8.1 i tillämpningsförordningen, de eventuella räkenskapsjusteringar som redan gjorts. Kommissionen har slutligen bestritt den spanska regeringens påstående att Konungariket Spaniens rätt till försvar har kränkts.

26 Den spanska regeringen har i sin replik hävdat dels att kommissionen, i sin skrivelse av den 27 mars 2002, inte nämnt att någon korrigering skulle göras under skedet för avslutandet av räkenskaperna för de aktuella utbetalningsställena, dels att de

utgiftsbelopp som undantagits från finansiering endast kvantifierats i den sammanfattande rapporten och i kommissionens motsvarande beslutsförslag, vilka diskuterades vid EUGFJ-kommitténs möte den 19 april 2002. Regeringen har även påpekat att den sammanfattande rapporten inte finns på spanska.

27 Den spanska regeringen anser dessutom, trots den rättspraxis kommissionen åberopat, att de finansiella korrigeringarna inte kan genomföras inom ramen för avslutande av räkenskaperna. För det första understiger de utgifter som verkställts i strid med bestämmelserna om den gemensamma organisationen av den ifrågavarande marknaden den gräns för materiella fel som kommissionen fastställt. För det andra har, enligt de attesterande organen, tillräckliga garantier erhållits i fråga om redovisningens fullständighet, exakthet och sanningsenlighet. För det tredje gäller den nämnda rättspraxisen kommissionsbeslut att sätta ned månatliga förskott, vilka beslut har en annan rättslig grund än det ifrågasatta beslutet. För det fjärde har den nämnda regeringen motsatt sig att ett beslut om avslutande av räkenskaperna, som inte begränsats till enbart en tillämpning av "räkenskapsjusteringar" och som inte antagits i enlighet med det formella förfarande som föreskrivits härför, åläggs ensidigt, trots att det förfarande som skall leda till ett förenlighetsavslut redan har inletts. Den spanska regeringen anser slutligen att de korrigeringar som gjorts i de aktuella utbetalningsställenas räkenskaper har gjorts "för tidigt", eftersom de gjorts innan det förfarande som skall leda till ett förenlighetsavslut avslutats. Detta gäller i än högre grad eftersom det ifrågasatta beslutet, i fallet med utbetalningsstället Baskien, inte lett till att räkenskaperna avslutats.

28 Kommissionen har i sin duplik bestritt att dess justeringar av de aktuella utbetalningsställenas räkenskaper skulle vara för tidigt gjorda. De uppgifter som fanns tillgängliga gjorde det möjligt att dra generella slutsatser om den överlämnade redovisningens fullständighet, exakthet och sanningsenlighet, varefter utgifterna däri antingen godkändes eller underkändes för det fall de inte verkställts i enlighet med gemenskapsbestämmelserna.

29 Kommissionen anser dessutom att de invändningar som framförts i den spanska regeringens replik i fråga om meddelandet, genom skrivelsen av den 27 mars 2002, om de ändringar kommissionen föreslog sig göra i de översända räkenskaperna, utgör en ny grund som skall avvisas. Kommissionen har i andra hand anfört att talan i vart fall inte kan vinna bifall på den grunden.

30 Kommissionen har slutligen hävdat att det som har ifrågasatts i detta mål är dess möjlighet att göra justeringar i utbetalningsställenas årsredovisningar för felaktigt utbetalda utgifter, som visar att det föreligger problem med räkenskapernas kvalitet och dessutom, problem med förenlighet med gällande gemenskapsbestämmelser. Ett erkännande av denna möjlighet är under alla förhållanden väsentligt för att inte förfarandet för avslutande av årsredovisningar till stora delar skall förlora sin innebörd.

Domstolens bedömning

31 Domstolen skall inledningsvis pröva om kommissionen har behörighet att göra korrigeringar i utbetalningsställenas årsredovisningar redan i sitt beslut om avslut av räkenskaperna.

32 För det första föreskrivs det i artikel 7.3 i grundförordningen att ett sådant beslut, som skall omfatta den överlämnade redovisningens fullständighet, exakthet och sanningsenlighet, inte skall påverka antagandet av ett senare beslut i enlighet med artikel 7.4 och som gäller utgifter som inte skall omfattas av gemenskapsfinansiering när dessa inte har verkställts i överensstämmelse med gemenskapsbestämmelserna. I artikel 7.1 i tillämpningsförordningen upprepas denna punkt och det stadgas att de belopp som skall betalas in av varje medlemsstat enligt det sistnämnda beslutet skall

fastställas genom att de förskott som betalats för det aktuella räkenskapsåret dras av från den utgift som godkänts för samma år. Härav följer att vid antagandet av beslutet att avsluta räkenskaperna kan kommissionen dra konsekvenserna av de brister som upptäckts i fråga om kvaliteten på den översända redovisningen. Detta gäller oberoende av de beslut om förenlighet med gemenskapsbestämmelserna som föreskrivs i nämnda artikel 7.4 i grundförordningen.

33 Enligt artikel 7.2 i tillämpningsförordningen kan vidare ändringar grundade på kontrollerna av årsredovisningarna föreslås före avslutandet av räkenskaperna under förutsättning att förslagen översänds till den berörda medlemsstaten före den 31 mars året efter det berörda räkenskapsårets slut. I detta hänseende framgår det av skrivelsen av den 27 mars 2002 och bilagan därtill att de ändringar som föreslagits beträffande årsredovisningen för utbetalningsställena Kastilien-La Mancha och Baskien har meddelats Konungariket Spanien.

34 Slutligen framgår det av domstolens rättspraxis att kommissionen inte har rätt att anslå medel för utgifter som inte verkställts i enlighet med de bestämmelser som reglerar den gemensamma organisationen av den aktuella marknaden och att denna regel är allmänt tillämplig (domarna i de ovannämnda målen Tyskland mot kommissionen, punkterna 14 och 15), och Italien mot kommissionen, punkterna 14 och 15).

35 Av ovanstående följer att kommissionen, i fall då den anser att utbetalningsställenas räkenskaper innehåller utgifter som verkställts i strid med gemenskapsbestämmelser som reglerar den gemensamma organisationen av den aktuella marknaden, har rätt att dra slutsatser därav och således att göra korrigeringar i utbetalningsställenas årsredovisningar redan i skedet för dess beslut angående avslutande av räkenskaperna fattat med tillämpning av artikel 7.3 i grundförordningen.

36 Eftersom kommissionen är behörig att göra sådana korrigeringar inom ramen för beslutet avseende avslut av räkenskaperna, skall domstolen pröva om Konungariket Spaniens rätt till försvar har respekterats i förevarande fall, vilket den spanska regeringen klart har ifrågasatt.

37 Av domstolens rättspraxis följer att iakttagandet av rätten till försvar i alla förfaranden som inleds mot en person, och som kan leda till en rättsakt som går denna person emot, utgör en grundläggande gemenskapsrättslig princip som skall säkerställas även i avsaknad av reglering av förfarandet i fråga. Denna princip innebär ett krav på att de personer till vilka ett beslut som på ett påtagligt sätt påverkar deras intressen riktas skall ges tillfälle att lämna sina synpunkter på ett meningsfullt sätt (se bland annat dom av den 24 oktober 1996, i mål C-32/95 P, kommissionen mot Lisrestral m.fl., REG 1996, s. I-5373, punkt 21, och av den 21 september 2000 i mål C-462/98 P, Mediocurso mot kommissionen, REG 2000, s. I-7183, punkt 36).

38 I förevarande fall har de spanska myndigheterna getts möjlighet att framföra sina synpunkter på förslagen avseende avslutande av räkenskaperna, såväl under den skriftväxling som skett mellan dessa myndigheter och kommissionen som vid det EUGFJ-kommittémöte som hölls den 19 april 2002. Detta har skett innan det ifrågasatta beslutet antogs, och de möjligheter som givits de spanska myndigheterna uppfyller de krav som gäller för att principen om rätten till försvar skall ha respekterats.

39 Domstolen finner att den spanska regeringens argument att kommissionen borde ha kallat till ett möte mellan parterna och, i förekommande fall, bereda Konungariket Spanien tillfälle att begära att förlikningsförfarande skulle inledas måste underkännas. Det förfarande som föreskrivs i artikel 8.1 i tillämpningsförordningen för att

definitivt fastställa de korrigeringar som skall göras hade inte avslutats vid den tidpunkt då den nämnda medlemsstaten väckte talan. Dessa argument är således irrelevanta för frågan huruvida det ifrågasatta beslutet är lagenligt.

40 Vad gäller de påpekanden som den spanska regeringen framfört i sin replik angående att kommissionen i sin skrivelse av den 27 mars 2002 skall ha underlåtit att meddela regeringen de finansiella korrigeringar som föreslagits inom ramen för avslutandet av räkenskaperna påpekar domstolen att ansökan innehåller en enda förstahandsgrund avseende att tillämpningsförordningen har åsidosatts, nämligen att det komplexa kontradiktoriska förfarande som föreskrivs i artikel 8.1 däri inte har följts. De nämnda påpekandena, som inte avser detta kontradiktoriska förfarande, kan således inte hänföras till den nämnda grunden och skall därför anses utgöra en ny grund som framförts första gången i repliken.

41 I förevarande fall har det inte framkommit någon ny omständighet under förfarandet som motiverar att den spanska regeringen i ett sent skede åberopar en sådan grund, trots att den hade möjlighet att åberopa den i den ansökan genom vilken talan väcktes. Denna grund skall således avvisas med stöd av artikel 42.2 första stycket i domstolens rättegångsregler. Detsamma gäller den grund som avser att det inte finns någon spansk version av den sammanfattande rapporten, eftersom den grunden också åberopats för första gången i repliken.

42 Av vad anförts följer att talan inte kan bifallas på den första grunden.

Den andra grunden, som åberopats i andra hand: Det belopp som skall återbetalas enligt bilaga I till det ifrågasatta beslutet är felaktigt

43 Den spanska regeringen har, för det fall domstolen inte skulle finna att någon överträdelse begåtts vad gäller förfarandet i fråga om den finansiella korrigering som gjorts i de tre aktuella utbetalningsställenas räkenskaper, vad gäller räkenskaperna för utbetalningsstället Kastilien-La Mancha gjort gällande att den finansiella korrigeringen i bilaga I till det ifrågasatta beslutet är felaktig såväl principiellt som till sitt belopp.

Den andra grundens första del: Huruvida den finansiella korrigering som gjorts i utbetalningsstället Kastilien-La Manchas räkenskaper är välgrundad

— Parternas argument

44 Den spanska regeringen stödjer sig på vad det attesterande organet angett i handlingen angående beslutsförslaget för att ifrågasätta om den finansiella korrigeringen är välgrundad. Regeringen har hävdat att det attesterande organet i

den handlingen konstaterade att det enda påpekandet, vilket krävde en omedelbar granskning av utbetalningsställets ansvariga, som gjorts i dess revisionsrapport för godkännande av räkenskaperna för räkenskapsår EUGFJ 2001 (nedan kallad certifieringsrapporten), angående att det inte funnits någon samordning mellan verksamhetsledningen och datoravdelningen, innebär att det finns ett finansiellt fel som beror på en felaktig tillämpning av bestraffningskoefficienten för uttag av bevattnad majsareal. Det attesterande organet anser dels att det rör sig om ett fel som inte konstaterats under de föregående åren och som bara rör en enda av de många budgetposter som ligger samlade under benämningen "jordbruksgrödor", dels att felet berodde på systemet vilket gör att man kan identifiera hur det uppstått och, följaktligen, exakt bedöma konsekvenserna därav.

45 Den spanska regeringen har dessutom stött sig på kommissionens riktlinje nr 8, vilken återfinns i handling VI/5331/98 med rubriken "Riktlinjer för attesteringen av EUGFJ:s utbetalningsställens räkenskaper" och som gäller utvärdering av urval och mätfel som begåtts av de nationella attesteringsorganen, och hävdat att det saknas skäl att göra någon finansiell korrigering, åtminstone under skedet för avslutande av räkenskaperna. Resultatet av extrapoleringen av samtliga de fel som upptäckts vid revisionen av referensräkenskaperna uppgår nämligen till beloppet 7 725 640,85 euro, vilket är lägre än den gräns för materiella fel som uppskattas uppgå till en procent av samtliga utgifter. Av denna anledning borde det attesterande organet kunnat fastslå att den redovisning som utbetalningsstället Kastilien-La Mancha överlämnat för räkenskapsåret 2001 var fullständig, exakt och sanningsenlig.

46 Kommissionen har i sina inlagor redovisat skälen till att den funnit att utbetalningsställets räkenskaper inte kunde godkännas utan föregående justering. Den har i detta hänseende framför allt stött sig på certifieringsrapporten. I likhet med det attesterande organet har kommissionen jämfört uppgifterna i den rapporten med dem i rapporten från nämnda organ innehållande slutsatserna från revisionen av räkenskaperna från föregående år.

47 Kommissionen har hävdat att certifieringsrapporten, såsom kommissionen återgett den, bland "Påpekanden som inte åtgärdats i sin helhet under innevarande räkenskapsår" innefattar ett huvudsakligt påpekande som gäller sektorn för jordbruksgrödor. Detta gäller samordningen mellan verksamhetsledningen och dataavdelningen för att ändra datorapplikationerna för förvaltning av stöd.

48 Kommissionen har tillagt att enligt det attesterande organet är detta huvudsakliga påpekande hänförligt till påpekanden avseende två typer av fel i räkenskaperna från föregående år och som återfinns i detta organs rapport. Det första utgörs av ett datorfel som ledde till utbetalning av felaktiga belopp vad gäller stödåtgärder till mottagare av det tillägg som beviljats för produktionen av durumvete i särskilda områden. Det andra felet, som alltjämt är oförklarat, hängde samman med ett datorprogram för att spåra brister i samordningen av upplysningar angående iakttagandet av skyldigheten till en minsta areal för markuttag. Detta sistnämnda fel ledde till utbetalningar av högre belopp än dem som borde ha betalats ut.

49 Enligt certifieringsrapporten, såsom den återges av kommissionen, tyder liknande brister i fråga om räkenskaperna för räkenskapsår 2001 på att fel i räkenskaperna för föregående räkenskapsår inte korrigerades innan de senare räkenskaperna upprättades. Kommissionen anser att det framgår av den nämnda rapporten att felen är slumpartade. Den har åberopat fel avseende durumvete och svårigheter i fråga om granskning av de värden som skall beaktas vid beräkningen av arealstöd, vilken granskning var nödvändig på grund av återkommande fel vid datoranvändningen.

50 Kommissionen har särskilt angett att en felaktig tillämpning av reducering av uttagen mark i fråga om bevattnad majsareal har lett till att felaktiga belopp utbetalats år 2001. Den har även gjort gällande, med stöd av certifieringsrapporten, att resultaten av inspektionerna inte korrekt införts i datorprogrammet och att detta inte upptäckt att registrering av dessa resultat saknades.

— Domstolens bedömning

51 Enligt artikel 7.1 i tillämpningsförordningen skall beloppet av de årliga utgifter som tas i anspråk i varje medlemsstat under räkenskapsåret i fråga och som skall bekostas av EUGFJ fastställas i beslutet om avslutande av räkenskaperna. Härav följer att kommissionen ofrånkomligen skall göra en värdering av belopp som inte skall bekostas av EUGFJ.

52 Av fast rättspraxis följer vidare att kommissionen enligt grundförordningen endast kan belasta EUGFJ med belopp som har utbetalats i enlighet med de regler som fastställts inom de olika sektorerna för jordbruksprodukter (se bland annat dom av den 25 februari 1988 i mål 327/85, Nederländerna mot kommissionen, REG 1988, s. 1065, punkt 24, av den 8 januari 1992 i mål C-197/90, Italien mot kommissionen, REG 1992, s. I-1, punkt 38, och av den 24 januari 2002 i mål C-118/99, Frankrike mot kommissionen, REG 2002, s. I-747, punkt 38), och följaktligen åläggs kommissionen att vägra finansiering när den finner att oegentligheter har förevarit (dom av den 9 januari 2003 i mål C-157/00, Grekland mot kommissionen, REG 2003, s. I-153, punkt 44).

53 Det följer även av fast rättspraxis att det ankommer på kommissionen att styrka att reglerna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts. Den behöver härvid inte på ett uttömmande sätt visa att de kontroller som de nationella myndigheterna har utfört var otillräckliga eller att de sifferuppgifter som dessa har inkommit med inte är korrekta, utan det är tillräckligt att den företer bevisning för att det föreligger skäl för allvarligt och rimligt tvivel beträffande dessa kontroller eller sifferuppgifter. Att det ställs lägre beviskrav på kommissionen beror på att det är medlemsstaten som har lättast att samla in och kontrollera de uppgifter som är nödvändiga för avslut av EUGFJ:s räkenskaper och att det följaktligen ankommer på medlemsstaten att inkomma med så detaljerad och fullständig bevisning som möjligt avseende dessa kontroller eller sifferuppgifter samt, i förekommande fall, bevisning för att kommissionens påståenden inte är korrekta (se dom av den 6 mars 2001 i mål C-287/98, Nederländerna mot kommissionen, REG 2001, s. I-1501, punkterna 39–41; domen i det ovannämnda målet Grekland mot kommissionen, punkterna 15–17, och dom av den 4 mars 2004 i mål C-344/01, Tyskland mot kommissionen, REG 2004, s. I-2081, punkt 58).

54 Domstolen har dessutom upprepade gånger slagit fast att den berörda medlemsstaten å sin sida inte kan vederlägga kommissionens iakttagelser utan att stödja sina egna påståenden på omständigheter som visar att det föreligger ett tillförlitligt och funktionsdugligt kontrollsystem (domen i det ovannämnda målet Grekland mot kommissionen, punkt 18).

55 I förevarande fall har kommissionen i sina inlagor förebringat övertygande bevisning för sina tvivel angående tillförlitligheten av de kontroller som de spanska myndigheterna utförde år 2001. Den har för det första gjort gällande att fel som begicks avseende räkenskapsår 2000, däribland fel på grund av datoranvändningen som ledde till felaktiga utbetalningar för durumvete och minsta areal för markuttag. Den har vidare framhållit, på grundval av certifieringsrapporten, dels att en felaktig tillämpning av minskningen av uttagen mark i fråga om bevattnad majsareal lett till felaktiga utbetalningar för räkenskapsår 2001, vilka skillnader framkom vid kontroll

av handlingarna, dels att det inte hade gjorts några kontroller för att säkerställa att resultaten från kontrollerna registrerades. Slutligen, enligt utdragen ur certifieringsrapporten, som fogades till kommissionens svaromål, saknas dessa kontroller på olika områden inom sektorn för jordbruksgrödor.

56 Den spanska regeringen har inte förebringat bevis för att sådana kontroller gjorts eller för att kommissionens påståenden är felaktiga. Den har inte heller visat att de brister som påvisats i kontrollsystemen avseende räkenskapsår 2000 har åtgärdats så att systemet var tillförlitligt i fråga om räkenskapsår 2001. Enbart påståendet att felet bara gäller den budgetpost som avser bevattnad majsareal uppfyller inte de beviskrav som gäller för den berörda medlemsstaten som har slagits fast genom den rättspraxis som domstolen erinrat om i punkt 54 i denna dom.

57 Det kan inte heller göras gällande att resultatet av extrapoleringen av samtliga de fel som upptäckts är lägre än den gräns för materiella fel som fastställts genom kommissionens riktlinje nr 8. Dessa riktlinjer gäller nämligen utvärdering av urval och mätfel som begåtts av de nationella attesteringsorganen. De kan inte utgöra hinder för kommissionens behörighet att göra ändringar i årsräkenskaperna i samband med beslutet om avslutande av dessa.

58 Av ovanstående följer att kommissionens argument ger upphov till allvarligt och rimligt tvivel beträffande resultaten av de kontroller som utförts av de spanska myndigheterna, vilka inte förmått vederlägga dessa argument. Härav följer att kommissionen hade stöd för konstaterandet att gemenskapens regler om EUGFJ:s

utgifter åsidosatts och, med förbehåll för frågan om värderingen av beloppet av de utbetalningar som framställts felaktigt, att göra en finansiell korrigering.

59 Talan kan således inte bifallas på den första delen av den andra grund som Konungariket Spanien åberopat till stöd för sin talan.

Den andra grundens andra del: Beräkningen av den finansiella korrigering som gjorts i räkenskaperna för utbetalningsstället Kastilien-La Mancha

— Parternas argument

60 Den spanska regeringen har för det första hävdat att den finansiella korrigeringen endast skall avse den budgetpost avseende jordbruksgrödor i vilken fel uppstått på grund av bristande samordning mellan tjänstegrenarna, det vill säga den post som avser uttag av bevattnad majsareal på vilken kommissionens korrigeringsförslag grundats.

61 Kommissionen har genmält att eftersom urvalen görs slumpmässigt kan problemet med bristande samordning mellan tjänstegrenarna leda till olika slags fel. Genom att upprätta ett samband mellan de fel som upptäckts för räkenskapsåren 2000 och 2001, har det attesterande organet bekräftat att samordningsproblemet inte bara gäller bevattnad majs utan också durumvete eller minsta areal för markuttag.

62 Den spanska regeringen har för det andra gjort gällande att även om man, såsom kommissionen gör, tar det mest sannolika extrapoleringsvärdet av de slumpmässiga felen beträffande stöd till jordbruksgrödor, uppgår detta belopp till 1 380 043,53 euro, eftersom den extrapolering som kommissionen gjort inkluderar den post som motsvarar kompensationstillägg, vilket inte utgör del av stöd till jordbruksgrödor.

63 Kommissionen har i sin duplik använt sig av de ordalag den använde i sin underrättelse av den 10 december 2002, vilken bilagts dupliken och enligt vilken: "posten kompensationstillägg inte borde ha beaktats vid extrapoleringen" och att "detta kommer att beaktas vid den slutliga korrigeringen". Kommissionen har angett att detta, enligt dess uppfattning, visar att de räkenskapsjusteringar som gjordes i det ifrågasatta beslutet var preliminära. Kommissionen anser dessutom att beviskravet, inom ramen för förfarandet för avslutande av räkenskaperna, inte kan vara högre än det som gäller vid det förfarande som föregår ett beslut om förenlighet, genom vilket det slutligen bestäms vilka finansiella korrigeringar som eventuellt skall göras.

— Domstolens bedömning

64 Vad gäller beviskravet har domstolen i punkterna 53 och 54 i denna dom erinrat om de principer som fastslagits i dess rättspraxis. Närmare bestämt gäller att, om kommissionen har gjort en utvärdering på grundval av resultaten av kontrollerna för att beräkna beloppet av de utgifter som EUGFJ har, domstolen har bekräftat bedömningen när medlemsstaten inte har förebringat någon bevisning för att kommissionen skulle ha förlitat sig på felaktiga uppgifter, eller att de oegentligheter

som konstaterats inte påverkade gemenskapsbudgeten i avsevärt mindre omfattning än vad kommissionen uppskattat (dom av den 21 mars 2002 i mål C-130/99, Spanien mot kommissionen, REG 2002 s. I-3005, punkterna 90 och 91).

65 Det enkla påståendet från de spanska myndigheterna att felet endast gäller bevattnad majs, som inte stöds av någon bevisning för att ett pålitligt och fungerande kontrollsystem finns, kan inte föranleda någon annan bedömning än den som kommissionen gjort.

66 Domstolen konstaterar däremot att kommissionen, enligt dess egna ordalag i dupliken, vilka återgetts i punkt 63 i denna dom, har uppgett att den felaktigt har inkluderat posten kompensationstillägg i sin egen extrapolering. Det måste därför medges, såsom generaladvokaten angett i punkt 56 i sitt förslag till avgörande, att kommissionen vid bedömningen av omfattningen av felaktigheterna felaktigt inkluderade kompensationstilläggen.

67 Det finns dessutom objektiva omständigheter som bekräftar att detta fel har begåtts. Av den förteckning över det mest sannolika värdet av de fel som det attesterande organet extrapolerat utifrån räkenskaperna för Kastilien-La Mancha, som återfinns i de utdrag från certifieringsrapporten som bilagts kommissionens svaromål, framgår nämligen att kompensationstilläggen inkluderats i den finansiella korrigering som gjorts.

68 Av ovanstående följer att beslutet är rättsstridigt i den del det innebär återbetalning av belopp som Konungariket Spanien inte är skyldigt EUGFJ:s garantisektion.

69 Eftersom Konungariket Spanien har yrkat ogiltigförklaring beträffande beloppet av de kompensationstillägg som inräknats i den finansiella korrigering som gjorts i det nämnda utbetalningsställets räkenskaper, ankommer det på domstolen att avgöra målet på grundval av detta yrkande.

70 Kommissionen har visserligen angett att den avser ta hänsyn till det fel som begåtts när den slutliga korrigeringen bestäms i beslutet om förenlighet med gemenskapsbestämmelserna enligt artikel 7.4 i grundförordningen, men domstolen är skyldig att ta ställning till följderna av denna rättsstridighet redan i det skede den prövar det ifrågasatta beslutet.

71 Frågan har följaktligen uppkommit om domstolen skall ogiltigförklara hela den finansiella korrigering som gjorts i räkenskaperna för utbetalningsstället Kastilien-La Mancha i det ifrågasatta beslutet eller om den skall ogiltigförklara en del av denna korrigering.

72 Eftersom den spanska regeringen, i andra hand, yrkat att den skall befrias från betalningsskyldighet vad gäller beloppen avseende kompensationstilläggen måste

den anses ha yrkat delvis ogiltigförklaring av de finansiella korrigeringar som gjorts i nämnda räkenskaper, endast i den del de avser dessa tillägg.

73 Gemenskapsdomstolen kan inte ogiltigförklara ett beslut i dess helhet när sökanden endast yrkat delvis ogiltigförklaring av det. Det är dock inte heller möjligt att delvis ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet om det är odelbart.

74 Domstolen skall därför pröva huruvida beloppet för kompensationstilläggen kan särskiljas från räkenskaperna för jordbruksgrödorna, vilket skulle möjliggöra en korrigering som endast gäller det beloppet.

75 Den förteckning över det mest sannolika värdet av de fel som extrapolerats av det attesterande organet, som återfinns i utdragen från certifieringsrapporten som bifogats kommissionens svaromål gör det möjligt att utifrån sifferuppgifter identifiera det fel som kommissionen begått och särskilja beloppen avseende de två delarna i korrigeringen. Det är således möjligt att göra en finansiell korrigering som enbart gäller det belopp som faktiskt hör till sektorn för jordbruksgrödor.

76 Eftersom beloppet för kompensationstilläggen kan särskiljas kan domstolen, utan att ogiltigförklara hela den finansiella korrigering som gjorts beträffande räkenskaperna

för utbetalningsstället Kastilien-La Mancha i det ifrågasatta beslutet, delvis ogiltigförklara denna korrigering.

77 På grund av det ovan anförda finner domstolen skäl att ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet i den del det innebär att det belopp som Konungariket Spanien skall återbetala, enligt dess bilaga I, innefattar en finansiell korrigering motsvarande beloppet för kompensationstilläggen som gjorts i räkenskaperna för utbetalningsstället Kastilien-La Mancha, och att ogilla talan i övrigt.

Rättegångskostnader

78 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Emellertid kan domstolen enligt artikel 69.3 första stycket i rättegångsreglerna besluta att vardera parten skall bära sin kostnad, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Eftersom Konungariket Spanien har tappat målet vad gäller den första grunden och kommissionen delvis tappat målet vad gäller den andra grunden, skall vardera parten bära sin rättegångskostnad.

På dessa grunder beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande dom:

1) **Kommissionens beslut 2002/461/EG av den 12 juni 2002 om granskning och godkännande av räkenskaperna för de av medlemsstaternas utgifter, vilka finansierats av garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) avseende räkenskapsåret 2001 ogiltigförklaras i den del det innebär att det belopp som Konungariket Spanien skall återbetala, enligt dess bilaga I, innefattar en finansiell korrigering motsvarande beloppet för kompensationstilläggen som gjorts i räkenskaperna för utbetalningsstället Kastilien-La Mancha.**

2) **Talan ogillas i övrigt.**

3) **Konungariket Spanien och Europeiska gemenskapernas kommission skall vardera bära sin rättegångskostnad.**

Underskrifter