FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED

fremsat den 6. marts 2001 [1]

Faktiske omstændigheder

1. I denne sag har den spanske regering nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 28. juli 1999 om at udelukke visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt, fra fællesskabsfinansiering, for så vidt som de i sagen omhandlede finansielle korrektioner ved denne beslutning anvendes på Kongeriget Spanien. Der er nærmere bestemt tale om en fast korrektion på 5%, som blev anvendt på en række beløb, som de spanske myndigheder havde anmeldt til Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (herefter »EUGFL«) i forbindelse med udgifter knyttet til sektoren for offentlig oplagring af oksekød. Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse.

Retsforskrifter

2. Finansieringen af den fælles landbrugspolitik er reguleret ved Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik [2]. I artikel 3, stk. 1, bestemmes det, at visse foranstaltninger skal finansieres af EUGFL.

3. Forordningens artikel 5, stk. 2, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1287/95 af 22. maj 1995 [3], bestemmer:

»Efter høring af Fondskomitéen

[...]

c) træffer Kommissionen beslutning om, hvilke udgifter der skal udelukkes fra den i artikel 2 og 3 omhandlede fællesskabsfinansiering, hvis den konstaterer, at udgifter ikke er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne.

1 — Originalsprog: nederlandsk.

2 — EFT 1970 I, s. 196. Forordningen er i dag erstattet af Rådets forordning (EF) nr. 1258/1999 af 17.5.1999 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT L 160, s. 103).

3 — EFT L 125, s. 1. Nu artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 1258/1999.

Forud for enhver beslutning om afvisning af finansiering skal de resultater, som Kommissionen når frem til ved sin efterprøvning, samt den pågældende medlemsstats svar foreligge i form af skriftlige meddelelser, hvorefter de to parter forsøger at blive enige om, hvilke konsekvenser der skal drages.

Hvis parterne ikke kan blive enige, kan medlemsstaten anmode om, at der indledes en forligsprocedure inden for en frist på fire måneder; der udarbejdes en rapport om resultaterne af denne procedure, som meddeles Kommissionen og gennemgås af denne, inden der træffes afgørelse om afvisning af finansiering.

Kommissionen anslår de beløb, der skal udelukkes, især på baggrund af det regelstridige forholds omfang. Kommissionen tager i denne forbindelse hensyn til overtrædelsens art og alvor samt den økonomiske skade, der er påført Fællesskabet.

[...]«

4. Med henblik på anvendelsen af denne bestemmelse skal der også tages hensyn til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 [4], som forpligter medlemsstaterne til at træffe de fornødne foranstaltninger for at sikre sig, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde.

5. Artikel 8, stk. 1, i 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 [5], fastsætter følgende om denne forpligtelse:

»Når Kommissionen som følge af en undersøgelse finder, at udgifterne ikke er afholdt efter EF-reglerne, meddeler den den pågældende medlemsstat sine resultater og de korrigerende foranstaltninger, der skal træffes for at sikre, at reglerne fremtidig overholdes, og giver en vurdering af eventuelle udgifter, som den påtænker at udelukke i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning (EØF) nr. 729/70 [...]«

6. Den forligsprocedure, som er omhandlet i artikel 5 i forordning nr. 729/70, er nærmere beskrevet i Kommissionens beslutning 94/442/EF af 1. juli 1994 om indførelse af en forligsprocedure i forbindelse med regnskabsafslutningen for EUGFL, Garantisektionen [6]. Ved denne beslutning blev der oprettet et forligsorgan. Beslutningens artikel 2, stk. 2, bestemmer følgende:

»Forligsanmodningen efterkommes kun, hvis det fremgår af den pågældende med-

4 — Nu artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1258/1999.

5 — EFT L 158, s. 6.

6 — EFT L 182, s. 45.

delelse fra Kommissionen, at den bebudede finansielle korrektion for en budgetpost vedrører et beløb, der

— overstiger 0,5 mio. ECU eller

— udgør over 25% af den pågældende medlemsstats samlede årlige udgifter under den pågældende budgetpost.

Hvis den pågældende medlemsstat under den tosidede drøftelse, jf. artikel 1, stk. 1, litra a), behørigt begrundet har påberåbt sig, at det drejer sig om et principielt spørgsmål vedrørende EF-bestemmelsernes gennemførelse, kan organets formand dog erklære, at en forligsanmodning skal efterkommes.«

Den administrative procedure

7. Den 12. juni 1998 sendte Kommissionen de spanske myndigheder en meddelelse i henhold til artikel 8 i forordning nr. 1663/95 på baggrund af de undersøgelser, som var blevet udført af dens tjenestegrene, vedrørende kontrollen af overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne inden for sektoren for offentlig oplagring af oksekød. Disse undersøgelser havde vist, at helt væsentlige kontroller af vægt, klassifikation, præsentation og temperatur i inspektionsproceduren vedrørende visse forfjerdinger af slagtekvæg ikke blev gennemført med den nøjagtighed, som kræves i henhold til fællesskabslovgivningen. Kommissionen anførte i meddelelsen, at den i forbindelse med regnskabsafslutningen for 1996 og 1997 foreslog at anvende en fast korrektion på 5% af de beløb, der var blevet anmeldt af Kongeriget Spanien under budgetpost 2111 (tekniske udgifter), 2112 (finansielle udgifter) og 2113 (andre udgifter). Denne korrektion vedrørte »indkøb og beholdning« af oksekød. Kommissionen opfordrede endvidere de spanske myndigheder til at indgive en anmodning om forlig. Den spanske regering benyttede sig ikke af denne mulighed.

8. Ved beslutning af 28. juli 1999 fastslog Kommissionen, at der skulle foretages en fast korrektion på 5% af visse beløb. Der var nærmere bestemt tale om de budgetposter, som var blevet nævnt i meddelelsen af 12. juni 1998.

Parternes anbringender og argumenter

9. Den spanske regering støtter sin påstand på to anbringender. Den har for det første gjort gældende, at dens ret til kontradiktion og princippet om retssikkerhed er blevet tilsidesat (de to første klagepunkter). Den spanske regering har for det andet gjort gældende, at ligebehandlingsprincippet er blevet tilsidesat (det tredje klagepunkt).

10. Efter en samlet bedømmelse kan Kongeriget Spaniens argumenter sammenfattes således:

1) Eftersom den finansielle korrektions beløb ikke var angivet i meddelelsen, og korrektionen skulle beregnes på grundlag af yderligere oplysninger, som skulle fremsendes, var det umuligt for Kongeriget Spanien at vide, om de betingelser for at anmode forligsorganet om at mægle i sagen, der fremgår af Kommissionens beslutning 94/442, var opfyldt. Ifølge den spanske regering er henvisningen til beslutningen ikke blot en formalitet, men en detalje, som skal gøre det muligt for en medlemsstat at forelægge sagen for forligsorganet.

2) I meddelelsen blev det angivet, at på grund af mangler i opfyldelsen af bestemmelserne vedrørende oplagring af oksekød ville der i forbindelse med regnskabsafslutningen for 1996 og 1997 blive foretaget en finansiel korrektion på 5% af de udgifter, Kongeriget Spanien havde anmeldt under budgetpost 2111, 2112 og 2113. Eftersom de udgifter, der blev anmeldt under budgetpost 2113, var negative, var de spanske myndigheder imidlertid af den opfattelse, at Kommissionen ikke ville tage dem i betragtning ved beregningen af den finansielle korrektions samlede beløb. Kommissionen beregnede simpelt hen en korrektion på grundlag af de udgifter under budgetpost 2113, der vedrørte indkøb af oksekød, og ikke på basis af regnskabsårets fulde anmeldte udgiftsbeløb — som var negativt. Derfor blev den bebudede korrektion langt større, end den burde have været i henhold til ordlyden af meddelelsen.

3) De mangler i forbindelse med kontrollen af oplagringen af oksekød, som er beskrevet i Kommissionens sammenfattende rapport, svarer til dem, der er fundet i andre medlemsstater. Over for disse er der imidlertid blevet fastsat en finansiel korrektion på blot 2%, mens Kommissionen for Kongeriget Spaniens vedkommende har fastsat en korrektion på 5%. Den spanske regering har i stævningen anført, at situationen i Spanien er sammenlignelig med situationen i de øvrige berørte medlemsstater, nemlig Det Forenede Kongerige og Forbundsrepublikken Tyskland. Kort sagt er der i alle tre tilfælde tale om mangler konstateret i forbindelse med den forudgående inspektion af de hele kroppe, og selve manglerne er også af samme art. I alle tilfældene var der således ikke tilstrækkelig sikkerhed for, at de ansvarlige for gennemførelsen af kontrollerne var uafhængige.

11. Den spanske regering har ikke bestridt de faktiske omstændigheder, som ligger til grund for den finansielle korrektion.

12. Kommissionen har som svar på det første klagepunkt fremhævet, at det på det tidspunkt, hvor meddelelsen af 12. juni 1998 blev udarbejdet, ikke var muligt for dens tjenestegrene at beregne den finansielle korrektion nøjagtigt, fordi de manglede oplysninger fra de spanske myndigheder vedrørende kødets vægt og værdi. Meddelelsen af 12. juni 1998 indeholdt

imidlertid en nøjagtig beskrivelse af de udgifter, korrektionen vedrørte. De spanske myndigheder havde ved hjælp af en enkel matematisk operation kunnet beregne den finansielle korrektion, som meddelelsen vedrørte. Det er i overensstemmelse med både artikel 8 i forordning nr. 1663/95 og fast praksis ikke at angive korrektionens nøjagtige beløb på dette tidspunkt i proceduren, og den manglende angivelse af beløbet udgør ikke en hindring for at anmode forligsorganet om at mægle i sagen. Kommissionen opfordrede i sin meddelelse af 12. juni 1998 udtrykkeligt Kongeriget Spanien til at gøre dette. Kommissionen har herefter i samme forbindelse anført, at en forligsanmodning kun afslås, hvis korrektionen vedrører et beløb, der er mindre end 0,5 mio. EUR. I det foreliggende tilfælde er dette beløb langt overskredet. I øvrigt anvendes grænsen på 0,5 mio. EUR ikke så nøje.

13. Ifølge Kommissionen hviler det andet klagepunkt på et forkert faktisk grundlag. Kommissionen har anført, at de konstaterede mangler vedrørte indkøb og oplagring af oksekød. Korrektionen vedrørte alene udgifterne hertil. For at kunne bedømme dette klagepunkt indholdsmæssigt anmodede Domstolen Kommissionen om nøjagtigt at angive, hvilke udgifter der blev taget i betragtning for hver budgetpost. Ved skrivelse af 15. januar 2001 har Kommissionen endnu en gang redegjort for beregningen af den finansielle korrektion. I denne skrivelse peger Kommissionen igen på de mangler, der blev afsløret vedrørende indkøb og oplagring, men ikke vedrørende salg af det oplagrede oksekød. På det tidspunkt, hvor inspektionen blev foretaget, var der overhovedet ikke solgt af kødet endnu. Ved beregningen af korrektionen blev salgsprisen derfor ikke taget i betragtning. Kommissionen forklarer desuden, hvorfor det i forbindelse med en sanktion vedrørende indkøb og oplagring ikke ville være berettiget at tage hensyn til salgsprisen. Kommissionen tilføjer, at den dog medtog udgifter vedrørende salg ved beregningen af korrektionen for budgetpost 2111, men indvirkningen var ubetydelig (ca. 350 EUR). Hvis Domstolen finder det nødvendigt, er Kommissionen villig til på dette punkt at foretage en ny beregning af korrektionens beløb. Kommissionen vedlægger en række bilag, hvoraf det fremgår, at der efter den spanske regerings indvendinger blev foretaget en tilpasning af det oprindeligt foreslåede beløb.

14. Hvad angår det tredje klagepunkt har Kommissionen bestridt, at de mangler i forbindelse med kontrollen, som Kongeriget Spanien foreholdes, skulle svare til dem, der er fundet i de andre nævnte medlemsstater, over for hvilke der blev fastsat en fast korrektion på 2%. Kommissionen har herved henvist til sin sammenfattende rapport. Kommissionen anvendte de kriterier, som er opstillet i dens dokument VI/5330/97 af 23. december 1997, som indeholder retningslinjer for beregningen af manglernes finansielle følger for EUGFL. Kommissionen har tilføjet, at en medlemsstat altid kan søge at godtgøre, at det tab, som EUGFL reelt risikerer at lide, er mindre end den foreslåede korrektions beløb. Kongeriget Spanien bør imidlertid diskutere betydningen og følgerne af de mangler, Kommissionen har konstateret, og ikke størrelsen af korrektionen. Den spanske regering har i modsætning til Det Forenede Kongeriges regering og den tyske regering ikke fremført overbevisende argumenter for, at det tab, som EUGFL reelt risikerer at lide, er mindre end det beløb,

som fremkommer ved at anvende den fastsatte sats for korrektionen. Endelig har Kommissionen også anført, at virkningen af korrektionen ikke er så forskellig for henholdsvis Spanien og Tyskland, eftersom korrektionen på 2% i Tysklands tilfælde anvendes på alle udgifter vedrørende oplagring af oksekød, mens den over for Spanien fastsatte korrektion på 5% kun vedrører visse budgetposter.

15. Den spanske regering har i replikken kritiseret Kommissionen for ikke at have fundet det nødvendigt at modbevise regeringens oplysninger og for at have begrænset sig til at fremsætte udtalelser af ganske almen karakter. Den spanske regering har desuden anført, at den ikke havde kendskab til den fortolkning, Kommissionen gør gældende vedrørende spørgsmålet om forelæggelse for forligsorganet. I replikken behandles også spørgsmålet om (fastsættelsen af størrelsen af) de budgetposter, som korrektionen vedrører.

16. I duplikken redegør Kommissionen igen sammenfattende for den procedure, som skal følges. Kommissionen skal godtgøre, at fællesskabsretten er blevet tilsidesat. Når den har gjort det, råder den over et vidt skøn ved fastsættelsen af satsen for korrektionen, idet den herved skal tage udgangspunkt i sin bedømmelse af overtrædelsens alvor. Kommissionen råder ikke over de nødvendige midler til at afgøre, hvor stort et tab der faktisk er påført Fællesskabets budget. Efter Kommissionens opfattelse kan den berørte medlemsstat anfægte størrelsen af korrektionssatsen. Med henblik herpå skal den ikke alene modbevise bedømmelsen af overtrædelsens alvor, men også godtgøre, at størrelsen af det eventuelle tab ikke står i et rimeligt forhold til den fastsatte korrektionssats.

Kommissionens politik

17. Ved anvendelsen af finansielle korrektioner følger Kommissionen en politik, som oprindeligt blev fastlagt i et arbejdsdokument af 1. juni 1993, den såkaldte Bellerapport [7]. Dette dokument er flere gange blevet påberåbt i sager for Domstolen. Generaladvokat Fennelly redegjorde i sit forslag til afgørelse i sagen Grækenland mod Kommissionen [8] for dokumentets tilblivelseshistorie og karakter. Kommissionen oprettede i 1992 en intern arbejdsgruppe, som den pålagde at udforme en metode til pålæggelse af sanktioner over for medlemsstater, der har anvendt fællesskabsretten forkert. De retningslinjer, denne gruppe vedtog, blev godkendt af Kommissionen og af repræsentanter for medlemsstaterne i EUGFL-komitéen. Det er ikke hensigten, at de skal være bindende. Korrektionssatsen skal fastsættes på grundlag af vurderingen af den risiko, medlemsstaternes svigtende kontrol repræsenterer for Fællesskabets budget. Gruppen fastlagde tre trin for nedsættelser med faste satser i forbindelse med betaling af udgifter: 2%, 5% og 10%. Senere blev Bellerapporten erstattet af Kommissionens arbejdsdokument VI/5330/97 af 23. december 1997, som indeholder nye retningslinjer for beregningen af de finan-

7 — Dokument VI/216/93.

8 — Dom af 4.7.1996, sag C-50/94, Sml. I, s. 3331.

sielle følger. Dette nye dokument indeholder ingen væsentlige ændringer af de kriterier, som er opstillet i Belle-rapporten, men indfører en ny kategori: en korrektionssats på 25% i grove tilfælde. Den i denne sag anfægtede beslutning fra Kommissionen er truffet på grundlag af de retningslinjer, som er opstillet i sidstnævnte arbejdsdokument.

18. Belle-rapporten og det nævnte arbejdsdokument indeholder altså retningslinjer for at anvende finansielle korrektioner over for en medlemsstat. Der angives for vanskelige tilfælde en metode med en fast sats [9]:

»Efterhånden som anvendelsen af systemrevision er blevet mere udbredt, har EUGFL i stadig højere grad baseret sig på vurderinger af den risiko, som manglerne ved et system indebærer. Det ligger i sagens natur, at det sjældent ved en efterfølgende revision er muligt på revisionstidspunktet at konstatere, om en ansøgning var gyldig, da den blev betalt [...] Det finansielle tab for Fællesskabet må derfor bestemmes ved en evaluering af den risiko, som manglerne ved kontrollen har medført, og den kan såvel vedrøre arten og kvaliteten af den foretagne kontrol som antallet af tilfælde, hvor der faktisk er foretaget kontrol [...]«

I rapporten foreslås tre satser for den faste korrektion:

»A. 2% af udgifterne — hvis manglen kun vedrører mindre betydningsfulde dele af kontrolsystemet eller gennemførelsen af kontrol, som ikke er af afgørende betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at risikoen for tab for EUGFL har været af mindre omfang.

B. 5% af udgifterne — hvis manglen vedrører mere betydningsfulde dele af kontrolsystemet eller gennemførelsen af kontrol, som er af væsentlig betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at risikoen for tab for EUGFL har været betydelig.

C. 10% af udgifterne — hvis manglen vedrører hele kontrolsystemet eller grundlæggende dele heraf eller gennemførelsen af kontrol, der er af afgørende betydning for sikkerheden for udgiftens retmæssighed, så det med rimelighed kan konkluderes, at der har været en stor risiko for et omfattende tab for EUGFL.«

19. Det anføres endvidere i retningslinjerne i nævnte rapport, at når der er tvivl om,

9 — Citatet stammer fra Belle-rapporten.

hvilken korrektion der skal anvendes, bør følgende forhold tages i betragtning som formildende omstændigheder:

»— De nationale myndigheder har truffet effektive forholdsregler for at afhjælpe manglerne, så snart disse blev konstateret.

— Manglerne var en følge af fortolkningsvanskeligheder i forbindelse med EF-retsakter.«

20. Belle-rapporten afspejler en praksis, som Kommissionen allerede længe har fulgt, og som består i at anvende faste korrektioner i forbindelse med betaling af de udgifter, medlemsstaterne har afholdt i relation til gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik. Ifølge Kommissionen udgør de kriterier, som er opstillet i Belle-rapporten, »et grundlag for en fælles aftale, således at forstå, at der, såfremt det viser sig umuligt nøjagtigt at fastslå berigtigelsernes beløb, vælges en mellemløsning, der går ud på at fastholde et fast beløb, hvorved på én gang fællesskabsretten overholdes, Fællesskabets ressourcer anvendes bedst muligt, og medlemsstaternes forståelige ønske om at undgå alt for store og uforholdsmæssige berigtigelser tilgodeses« [10].

10 — Jf. dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen, anført i fodnote 8, præmis 24.

Domstolens praksis vedrørende denne politik

21. Metoden med de faste korrektioner og måden, hvorpå der er redegjort for disse i Belle-rapporten og i det arbejdsdokument, som erstattede denne, er ved flere lejligheder blevet behandlet af Domstolen, senest i dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen [11]. Ligesom dommen i sagen Italien mod Kommissionen [12] bekræfter denne dom, at Domstolen ikke sætter spørgsmålstegn ved de kriterier, der er opstillet i Belle-rapporten. Disse kriterier er også udgangspunktet for Domstolens analyse.

22. Domstolens indfaldsvinkel er følgende. Som det bl.a. fremgår af dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen [13], skal Kommissionen godtgøre, at medlemsstaten har overtrådt bestemmelserne vedrørende den fælles landbrugspolitik ved for eksempel — som i den foreliggende sag — at have foretaget en utilstrækkelig kontrol af udgifterne. Når dette er konstateret, skal Kommissionen træffe forholdsregler. Ved valget af sanktion råder den imidlertid over et vidt skøn. Det påhviler den berørte medlemsstat at godtgøre, at Kommissionens konstateringer er ukorrekte, og at den drager urigtige konsekvenser af disse, f.eks. ved at anvende en for høj sats for den faste korrektion. I

11 — Dom af 13.7.2000, sag C-243/97, Sml. I, s. 5813.

12 — Dom af 1.10.1998, sag C-242/96, Sml. I, s. 5863.

13 — Dom af 24.3.1988, sag 347/85, Sml. s. 1749, præmis 16. Denne dom behandler spørgsmålet om bevisbyrden indgående. Jf. også dommen i sagen Italien mod Kommissionen, anført i fodnote 12, præmis 58.

dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen [14] fastslås følgende:

»26 Det bemærkes først, at det i Domstolens praksis [...] er fastslået, at såfremt det er umuligt med sikkerhed at fastslå, i hvilket omfang en national foranstaltning, som strider mod fællesskabsretten, har fremkaldt en forhøjelse af udgifterne på en af budgetposterne i EUGFL's regnskaber, har Kommissionen intet andet valg end at afslå at lade EUGFL finansiere samtlige udgifter.

27 Det skal dernæst bemærkes, at såfremt Kommissionen afslår at lade EUGFL afholde en række udgifter med den begrundelse, at udgifterne beror på, at medlemsstaten har tilsidesat Fællesskabets retsforskrifter, må medlemsstaten selv godtgøre, at de nødvendige betingelser er opfyldt for finansiering over EUGFL af de udgifter, som Kommissionen har afslået at afholde [...]

28 Men hvis Kommissionen som et led i løsningen af sin opgave med afslutning af regnskaberne i stedet for at afslå finansiering af samtlige udgifter udfolder bestræbelser på at opstille regler, hvorved der kan opnås en differentiering på grundlag af den risikograd, som forskellige grader af utilstrækkelig kontrol repræsenterer for EUGFL, skal medlemsstaten godtgøre, at de kriterier, som Kommissionen i den forbindelse benytter, er vilkårlige og urimelige. [...]«

23. Jeg skal endvidere henvise til dommen i sagen Nederlandene mod Kommissionen [15], hvori der redegøres for fordelingen af bevisbyrden mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat. I præmis 17 udtaler Domstolen følgende: »Det påhviler nemlig ikke Kommissionen udtømmende at godtgøre, at oplysningerne [...] er urigtige, hvorimod den må fremlægge et bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl [...]. Denne lempelse af beviskravet til Kommissionen skyldes, at staten [...] har bedre adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af EUGFL-regnskaberne, og at staten følgelig skal føre det mere detaljerede og fuldstændige bevis for, at dens tal er rigtige, og efter omstændighederne for, at Kommissionens beregninger er forkerte.« Domstolen har gentaget denne formulering i flere senere domme [16].

24. Som allerede anført følger det af Domstolens faste praksis, at Kommissionen råder over et vidt skøn ved pålæggelsen af sanktioner, når en medlemsstats kontrol af udgifterne i forbindelse med den fælles landbrugspolitik har været utilstrækkelig. Kommissionen kan helt afslå at betale de pågældende udgifter, men den kan også — som i den foreliggende sag — anvende en procentvis nedsættelse. Det er klart, at de satser for denne nedsættelse, som er fastsat

14 — Anført i fodnote 8, præmis 26 ff.

15 — Dom af 10.11.1993, sag C-48/91, Sml. I, s. 5611.

16 — Jf. bl.a. dom af 18.5.2000, sag C-242/97, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3421, præmis 104.

i Belle-rapporten, nemlig 2%, 5% og 10%, udgør en meget mildere sanktion end et ubetinget afslag på at betale udgifterne.

25. Hvad angår spørgsmålet om bevisbyrden skal følgende anføres. Som det fremgår af bl.a. dommen i sagen Grækenland mod Kommissionen [17], påhviler bevisbyrden for en række forhold den medlemsstat, som anfægter den pålagte sanktion, såsom

a) at den pågældende medlemsstat har ret til, at EUGFL finansierer de udgifter, den har afholdt

b) at de oplysninger, som Kommissionen henholder sig til, er nøjagtige, og

c) at de kriterier, som Kommissionen benytter ved fastsættelsen af nedsættelsen, er forskriftsmæssige. Hvis Kommissionen benytter de kriterier, som er opstillet i Belle-rapporten [18], må det antages, at de er rigtige. Da der ikke er tale om bindende bestemmelser, mener jeg imidlertid, at medlemsstaten kan forsøge at godtgøre, at disse kriterier er vilkårlige og urimelige, når de anvendes på denne medlemsstat, samt

d) måden, hvorpå disse kriterier anvendes.

17 — Dom af 4.7.1996, anført i fodnote 8.

18 — I den foreliggende sag i dokumentet af 23.12.1997.

Stillingtagen

Kernen i ordningen

26. Der foreligger en omfattende retspraksis vedrørende EUGFL's finansiering af medlemsstaternes gennemførelse af den fælles landbrugspolitik. En sag som den foreliggende kan derfor i vid udstrækning afgøres på grundlag af Domstolens tidligere — ofte faste — praksis.

27. Kernen i ordningen — og i Domstolens praksis — findes efter min opfattelse i den omstændighed, at det her er medlemsstaterne, som skal anvende en ordning finansieret af Fællesskabet. Der påhviler således medlemsstaterne en forpligtelse til nøje at redegøre for udgifterne i forbindelse hermed. Det er også medlemsstaterne, som råder over oplysningerne vedrørende de faktiske udgifter. Kommissionen skal begrænse sig til at foretage en kontrol (ved stikprøver), som i øvrigt i vid udstrækning vil være baseret på medlemsstaternes oplysninger. Denne — meget sårbare — ordning kræver, at Kommissionen har et vidt skøn ved pålæggelsen af sanktioner,

når den afslører uregelmæssigheder. De faste korrektioner er nødvendige, fordi Kommissionen ikke har mulighed for at få adgang til alle oplysninger. På den anden side skal Kommissionen naturligvis sørge for, at ordningen ikke anvendes vilkårligt. Kommissionen skal udvise omhu både i forbindelse med fastlæggelsen og bedømmelsen af de faktiske omstændigheder, som kan medføre, at der foretages korrektioner, og i forbindelse med anvendelsen af disse.

28. Kommissionen skal i givet fald — efter at have foretaget en inspektion — kunne bevise, at en uregelmæssighed har fundet sted; den skal ligeledes angive, hvori denne uregelmæssighed består. Herefter kan den foreslå en sanktion. Den skal i forbindelse hermed fremlægge indicier for, men ikke nødvendigvis bevise, at den foreslåede sanktion er fastsat i forhold til den konstaterede uregelmæssigheds art, alvor og omfang. Herefter skal medlemsstaten på grundlag af oplysninger, som kun den og ikke Kommissionen råder over, godtgøre, at Kommissionen har gengivet de faktiske omstændigheder forkert eller eventuelt har foretaget en fejlagtig kvalifikation af disse, og at sanktionen ikke står i forhold til den konstaterede uregelmæssigheds art, alvor og omfang.

På grund af de meget upræcise kriterier, som Kommissionen benytter, tillægger jeg den ved ordningen indførte forligsprocedure stor betydning. Denne forligsprocedure giver mulighed for en hensigtsmæssig udveksling af synspunkter og oplysninger mellem parterne.

Tvistens omfang

29. Et andet vigtigt aspekt i forbindelse med denne sag er, at den spanske regering ikke nægter at have overtrådt reglerne vedrørende den fælles landbrugspolitik ved at have foretaget en utilstrækkelig kontrol af udgifterne inden for sektoren for offentlig oplagring af oksekød. Som udgangspunkt kunne Kommissionen derfor godt vedtage en foranstaltning om anvendelse af en finansiel korrektion på den spanske regerings udgifter. Det er således alene størrelsen af den af Kommissionen fastsatte nedsættelse, som anfægtes.

30. Eftersom det står fast, at den spanske regering ikke har opfyldt sin forpligtelse til at kontrollere sine udgifter i relation til den fælles landbrugspolitik, følger det af ovenstående, at Kommissionen har et vidt skøn ved valget af sanktion, og at det påhviler den berørte medlemsstat at modbevise Kommissionens konstateringer og konklusioner. Hvad angår bevisbyrden henviser jeg til punkt 25 ovenfor. Den foreliggende sag vedrører kun de forhold, som er nævnt i litra b) og d) i dette punkt. Den spanske regering har sat spørgsmålstegn ved rigtigheden af de oplysninger, Kommissionen henholder sig til, og den har herved anført, at korrektionen vedrørende budgetpost 2113 er uberettiget. Den spanske regering har desuden anfægtet det forhold, at kriterierne er blevet anvendt på en måde, som efter dens opfattelse har medført, at der med urette er blevet fastsat en nedsættelse på 5% over for Spanien, mens Forbundsrepublikken Tyskland og Det Forenede Kongerige kun er blevet straffet med en nedsættelse på 2%.

Det første klagepunkt

31. Med det første klagepunkt har den spanske regering anført, at den finansielle korrektions beløb ikke var angivet i den formelle skriftlige meddelelse af 12. juni 1998. Regeringen mener, at Kongeriget Spanien som følge af denne mangel ikke kunne anmode forligsorganet om at mægle i sagen.

32. Dette klagepunkt vedrører først og fremmest spørgsmålet, om Kommissionen havde ret til at sende en meddelelse, som ikke nøjagtigt angav, af hvilket beløb nedsættelsen skulle beregnes.

33. I svarskriftet har Kommissionen med rette henvist til affattelsen af artikel 8 i forordning nr. 1663/95. Ifølge denne bestemmelse »meddeler [Kommissionen] den pågældende medlemsstat sine resultater og de korrigerende foranstaltninger, der skal træffes for at sikre, at reglerne fremtidig overholdes, og giver en vurdering af eventuelle udgifter, som den påtænker at udelukke i henhold til artikel 5, stk. 2, litra c), i forordning (EØF) nr. 729/70«. Da der i denne bestemmelse tales om en »vurdering« af udgifterne, mener jeg ikke — ligesom Kommissionen — at det er nødvendigt at angive disse nøjagtigt.

34. Jeg finder også støtte i retspraksis for den opfattelse, at der ikke nødvendigvis skal sættes tal på den afslørede uregelmæssighed i meddelelsen. Domstolen fastslog således i dommen i sagen Nederlandene mod Kommissionen [19], at den berørte medlemsstat har bedre adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af EUGFL-regnskaberne. Ifølge retspraksis påhviler bevisbyrden for tallenes rigtighed altså medlemsstaten. Det skal endvidere understreges, at Domstolen accepterer, at Kommissionen anvender en fast korrektion, hvis det er umuligt at fastslå størrelsen af det tab, som EUGFL har lidt [20]. Dette tyder på, at det ikke kræves, at Kommissionen opgør uregelmæssigheden nøjagtigt i tal. Også mere generelt indebærer den fulgte politik, sådan som denne er fortolket af Domstolen, et krav om, at Kommissionen fremlægger indicier for, at bestemmelserne vedrørende den fælles landbrugspolitik er blevet overtrådt [21], mens medlemsstaterne skal levere de øvrige oplysninger.

35. Alt dette bekræftes af den omstændighed, at Kommissionen — efter det anførte i svarskriftet — i denne sag handlede i overensstemmelse med fast praksis. Det ændrer naturligvis ikke ved, at det i Kommissionens meddelelse på behørig vis skal angives, hvilke områder korrektionen vedrører. Efter min opfattelse er meddelelsen af 12. juni 1998 tilstrækkelig klar, eftersom de pågældende budgetposter nævnes, og det desuden angives, hvilke dele (fjerdinger)

19 — Nævnt i fodnote 15.

20 — Jf. bl.a. den i fodnote 12 nævnte dom i sagen Italien mod Kommissionen.

21 — I førnævnte dom i sagen Nederlandene mod Kommissionen udtaler Domstolen, at det er tilstrækkeligt, at Kommissionen fremlægger bevis for, at den har en begrundet og rimelig tvivl. Jf. i samme retning dommen i sagen Belgien mod Kommissionen, anført i fodnote 16.

af det oplagrede oksekød [22] korrektionerne vedrører. Som Kommissionen med rette har anført, kan den spanske regering selv beregne beløbet.

36. Det første klagepunkt rejser for det andet spørgsmålet, om den spanske regerings ret til en behørig procedure blev tilsidesat ved meddelelsen. Det bemærkes, at Kommissionen udtrykkeligt nævnte muligheden for at anmode forligsorganet om at mægle i sagen i meddelelsen af 12. juni 1998. Under hensyn til sagens omstændigheder er det efter min opfattelse alene den spanske regerings ansvar, at denne mulighed ikke blev udnyttet. For det første kunne den spanske regering, hvis der var tvivl om, hvorvidt en forligsanmodning ville kunne efterkommes, have indgivet en anmodning for en sikkerheds skyld. For det andet kunne den have fjernet enhver tvivl ved selv at beregne den pågældende budgetposts størrelse, idet den rådede over alle de oplysninger, der var nødvendige for at foretage en sådan beregning eller i det mindste gøre et pålideligt overslag. For det tredje overholder forligsorganet — som anført af Kommissionen i svarskriftet — tilsyneladende ikke nøje de beløbsgrænser, der er fastsat som betingelse for, at en anmodning kan efterkommes. Det må medgives, at det ikke fremgår, om den spanske regering var klar over dette. Måske behøvede den heller ikke at være det. Det skal imidlertid fastslås, at det fremgår af ordlyden af artikel 2, stk. 2, i Kommissionens beslutning af 1. juli 1994, hvorved forligsorganet blev oprettet, at organets formand råder over et vist skøn ved afgørelsen af, om en forligsanmodning kan efterkommes. Hvis der er tale om principielle spørgsmål, kan formanden således erklære, at selv forligsanmodninger, som ikke opfylder beslutningens kvantitative krav, skal efterkommes.

37. Endelig har den spanske regering gjort gældende, at også princippet om retssikkerhed er blevet tilsidesat. Dette princip indebærer i fællesskabsretten, at lovgivningen skal være klar, og at de berørte — i dette tilfælde den spanske regering — skal kunne forudse dens anvendelse. Domstolen fastslog i dommen i sagen Danmark mod Kommissionen [23], at »[d]ette krav om en klar retstilstand gælder med særlig styrke, når der er tale om bestemmelser med retsvirkninger af økonomisk art, således at de berørte kan få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der herved pålægges dem«. Hvad angår den påståede tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet kan jeg fatte mig i korthed. På baggrund af det foranstående må jeg konkludere, at den spanske regering var i stand til at få et tilstrækkeligt kendskab til omfanget sine forpligtelser og rettigheder.

38. Jeg må herefter konkludere, at det første klagepunkt bør forkastes.

22 — Nemlig forfjerdingerne, idet bagfjerdingerne, ifølge Kommissionens skrivelse, ikke var en del af interventionsordningen.

23 — Dom af 15.12.1987, sag 348/85, Sml. s. 5225, præmis 19. Domstolen anser denne dom for at være fast retspraksis.

Det andet klagepunkt

39. Dette klagepunkt er nært forbundet med det første. Også i forbindelse med dette klagepunkt har den spanske regering gjort gældende, at retten til kontradiktion og princippet om retssikkerhed er blevet tilsidesat. Jeg finder det ikke nødvendigt at behandle dette spørgsmål endnu en gang i forbindelse med dette klagepunkt. På ét væsentligt punkt adskiller det andet klagepunkt sig imidlertid fra det første. Mens den spanske regering med det første klagepunkt kritiserer Kommissionens meddelelse af 12. juni 1998 for at være uklar, vedrører det andet klagepunkt lovmedholdeligheden af meddelelsen og Kommissionens beslutning af 28. juli 1999.

40. Der er nærmere bestemt tale om den korrektion, som blev fastsat vedrørende udgifterne under budgetpost 2113. Domstolen har i forbindelse hermed anmodet Kommissionen om en mere detaljeret redegørelse. Jeg mener, at Kommissionen tilstrækkelig klart har redegjort for, hvorfor korrektionen alene vedrørte indkøb og oplagring af oksekødet, men ikke salg. Som Kommissionen med rette har anført, kunne der på tidspunktet for inspektionen ikke tages hensyn til salget. Jeg er desuden enig med Kommissionen i, at det ved pålæggelsen af en sanktion på grund af mangler i kontrollen vedrørende indkøb og oplagring af oksekød ikke er nødvendigt at tage hensyn til salgsprisen. Noget andet er, at alt tyder på, at der for så vidt angår budgetpost 2111 faktisk blev taget hensyn til salget. Eftersom dette ikke er omtvistet, skal jeg begrænse mig til at knytte én yderligere bemærkning hertil. Efter min opfattelse er det klart, at Kommissionen vil yde Kongeriget Spanien godtgørelse for den — ganske vist begrænsede — forskel, selv om Domstolen eventuelt ikke kommer ind herpå.

41. Jeg må herefter konkludere, at også det andet klagepunkt bør forkastes.

Det tredje klagepunkt

42. Med det tredje klagepunkt kritiserer den spanske regering Kommissionen for at have behandlet forskellige medlemsstater ulige og derved tilsidesat ligebehandlingsprincippet. Over for Forbundsrepublikken Tyskland og Det Forenede Kongerige, hvor der blev afsløret tilsvarende mangler, blev der nemlig anvendt en korrektion på 2% og ikke 5%.

43. For det første mener jeg, at det vide skøn, som Kommissionen råder over ved fastsættelsen af korrektionssatser, ikke medfører, at ensartede situationer kan behandles forskelligt.

44. I dommen i sagen Belgien mod Kommissionen[24] udtalte Domstolen følgende om ligebehandlingsprincippet:

»[...] I den forbindelse skal det for det første bemærkes, at hver enkelt sag i princippet skal behandles særskilt, således at det kan konstateres, om den pågældende medlemsstat i forbindelse med gennemførelsen af de transaktioner, som finansieres af EUGFL, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, og i bekræftende fald i hvilket omfang. [...] Det betyder ikke, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet. Den kan dog kun gøre det i det omfang, hvori de sager, der henvises til, i det mindste er sammenlignelige, under hensyn til samtlige de forhold, som kendetegner dem, herunder navnlig til den periode, hvor udgifterne blev foretaget, de pågældende sektorer og arten af de uregelmæssigheder, som er gjort gældende. [...] Endvidere må der henvises til fast retspraksis, hvorefter der kun er tale om ulovlig forskelsbehandling i de tilfælde, hvor ensartede situationer behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet (jf. bl.a. dom af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorniú mod Rådet, Sml. I, s. 1853, præmis 26).«

45. I den foreliggende sag indebærer disse kriterier efter min opfattelse, at de uregelmæssigheder, der er konstateret i Spanien, skal sammenlignes med de uregelmæssigheder, der er afsløret i Det Forenede Kongerige og Forbundsrepublikken Tyskland, hvorefter de pålagte sanktioner skal sammenlignes.

46. Det fremgår efter min mening ubestrideligt af den sammenfattende rapport, at der ikke kan foretages en sammenligning med Det Forenede Kongerige. Det Forenede Kongerige foreholdes nemlig kun overtrædelser vedrørende ét aspekt af kontrollen, mens de kritikpunkter, som er rettet mod Kongeriget Spanien, vedrører en hel række forhold (vægt, klassifikation, præsentation og temperatur).

47. Hvad angår en sammenligning med Forbundsrepublikken Tyskland skal jeg bemærke følgende. På tidspunktet for den formelle meddelelse foreslog Kommissionen samme korrektionssats for Tyskland som for Spanien, nemlig 5%. Herefter anmodede de tyske myndigheder — i modsætning til de spanske — forligsorganet om at mægle i sagen. På baggrund af forligsorganets betragtninger blev der til sidst fastsat en sats for korrektionen på 2%. Jeg finder det i den forbindelse afgørende, at den tyske regering — som det fremgår af forligsorganets betragtninger — fremførte argumenter, som kunne berettige en nedsættelse af satsen. Ved hjælp af disse argumenter blev det nemlig godtgjort, at der i Tyskland fandtes en inspektionsordning, som i kvalitetsmæssig henseende var tilstrækkelig velorganiseret. Den spanske

24 — Dommen af 18.5.2000, anført i fodnote 16, præmis 129 ff.

regering gjorde derimod aldrig sådanne argumenter gældende, og den har ikke engang gjort det under denne sag for Domstolen. Jeg skal tilføje, at ifølge det af Kommissionen anførte er virkningen af korrektionen oven i købet ikke så forskellig for henholdsvis Spanien og Tyskland, eftersom korrektionen på 2% i Tysklands tilfælde blev anvendt på alle udgifter i den pågældende sektor, mens den over for Spanien fastsatte korrektion på 5% kun blev anvendt på visse budgetposter.

48. Jeg må herefter konkludere, at også det tredje klagepunkt bør forkastes.

Forslag til afgørelse

49. Sammenfattende foreslår jeg Domstolen, at Kommissionen frifindes, og at Kongeriget Spanien i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, tilpligtes at betale sagens omkostninger.