FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 20. maj 1999 *

1. Kongeriget Spanien har i medfør af EF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF) nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 96/701/EF af 20. november 1996 om ændring af beslutning 96/311/EF om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1992, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, samt visse udgifter for regnskabsåret 1993 [1].

2. Af den del af bilaget til beslutning 96/701, der vedrører Kongeriget Spanien, fremgår det, at udgifter på et beløb af 721 255 271 ESP ikke er blevet anerkendt af Kommissionen og derfor skal betales af Kongeriget Spanien ud over de udgifter, der blev fastsat i Kommissionens beslutning 96/311/EF af 10. april 1996 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1992, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, samt visse udgifter for regnskabsåret 1993 [2].

3. De udgifter, der er omhandlet i bilaget, vedrører støtte til forbruget af olivenolie, som de spanske myndigheder ifølge Kommissionen uretmæssigt har udbetalt til emballeringsvirksomheder. I den foreliggende sag påstås Kommissionens beslutning om ikke at refundere Kongeriget Spanien de pågældende udgifter annulleret.

I — Retlige bemærkninger

A — *Fællesskabsbestemmelser*

1. Fællesskabsbestemmelser om markedet for olivenolie

Forordning nr. 136/66/EØF

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 323, s. 26.

2 — EFT L 117, s. 19.

4. Ved Rådets forordning nr. 136/66/EØF af 22. september 1966 [3], som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1562/78 af 29. juni 1978 [4] og ved Rådets forordning (EØF) nr. 2210/88 af 19. juli 1988 [5], er der indført en fælles markedsordning for fedtstoffer.

5. Formålet med markedsordningen for olivenolie er dels »at opretholde Fællesskabets forbrug af dette produkt under hensyn til konkurrencen med andre vegetabilske olier, og dels at sikre producenterne en rimelig indkomst for den mængde olivenolie, der rent faktisk produceres« [6].

6. I artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 136/66 som ændret hedder det:

»Ligger producentindikativprisen med fradrag af produktionsstøtten over den repræsentative markedspris for olivenolie, ydes der en forbrugsstøtte for olie, som er produceret og markedsført i Fællesskabet. Denne støtte er lig med forskellen mellem de nævnte to beløb.«

Forordning (EØF) nr. 3089/78

7. Rådets forordning (EØF) nr. 3089/78 af 19. december 1978 indeholder de almindelige bestemmelser vedrørende støtte til forbruget af olivenolie [7].

8. Ifølge forordningens artikel 1 ydes støtte til forbrug af olivenolie kun til godkendte olivenolieemballeringsvirksomheder.

9. I forordningens artikel 2, stk. 1, bestemmes følgende:

»Den pågældende medlemsstat meddeler udelukkende den i artikel 1 omhandlede godkendelse til virksomheder, som:

a) har en vis endnu ikke fastsat minimumskapacitet med hensyn til emballering

b) udøver emballeringsvirksomhed i en endnu ikke fastsat minimumsperiode

3 — EFT 1966, s. 193.
4 — EFT L 185, s. 1.
5 — EFT L 197, s. 1.
6 — Første betragtning til forordning nr. 1562/78.
7 — EFT L 369, s. 12.

c) fører et lagerregnskab efter endnu ikke fastsatte bestemmelser, og

d) indvilliger i at lade sig undergive enhver form for kontrol, som er fastsat med henblik på støtteordningens anvendelse.«

10. I samme forordnings artikel 3, stk. 1, hedder det: »Medmindre der foreligger force majeure, tilbagekaldes den i artikel 2 omhandlede godkendelse, såfremt en af de i artikel 2, stk. 1, anførte betingelser ikke længere er opfyldt.« Det hedder videre i artikel 3, stk. 2: »Den pågældende medlemsstat træffer afgørelse om midlertidig tilbagekaldelse af godkendelsen af enhver emballeringsvirksomhed, der har ansøgt om støtte til en større mængde olivenolie end den, for hvilken retten til støtte er blevet anerkendt.«

11. I artikel 5 bestemmes: »Retten til forbrugsstøtten opstår, når olivenolien udgår fra emballeringsvirksomheden i en emballage, der opfylder bestemmelserne i artikel 4, stk. 1, litra b)« [8].

8 — Denne bestemmelse vedrører olivenolie, der er fremstillet i Fællesskabet, og som er emballeret i pakninger med et endnu ikke fastsat maksimalt nettoindhold og forsynet med et identifikationsnummer.

12. I artikel 6, stk. 1, hedder det: »Støtten ydes på grundlag af den pågældende ansøgning herom indgivet i den medlemsstat, hvor olien er emballeret i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, litra b).«

13. I artikel 7, stk. 1, bestemmes: »Medlemsstaterne indfører en kontrolordning, som sikrer, at det produkt, der ansøges om støtte for, opfylder betingelserne for ydelse af støtte.«

14. Artikel 7, stk. 2, indeholder følgende bestemmelse: »Formålet med denne kontrol er især at efterprøve, om der er overensstemmelse mellem den mængde olivenolie, der ansøges om støtte for, og

a) den mængde olivenolie med oprindelse i Fællesskabet, der er modtaget af emballeringsvirksomheden

b) den mængde olivenolie med oprindelse i Fællesskabet, der er udgået fra virksomheden efter emballering i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), og markedsført i Fællesskabet.«

15. Artikel 8 i forordning nr. 3089/78 bestemmer:

»Støtten udbetales, når kontrolorganet, udpeget af den medlemsstat, hvori emballeringen foretages, har fastslået, at betingelserne for ydelse af støtten er opfyldt.

Støtten kan imidlertid udbetales, så snart støtteansøgningen indgives, under forudsætning af, at der stilles tilstrækkelig sikkerhed.«

Forordning (EØF) nr. 2677/85

16. Kommissionens forordning (EØF) nr. 2677/85 af 24. september 1985 indeholder gennemførelsesbestemmelserne for ordningen vedrørende støtte til forbruget af olivenolie [9].

17. For at effektivisere kontrollen er denne forordning blevet ændret bl.a. ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 571/91 af 8. marts 1991 [10] og Kommissionens forordning (EØF) nr. 1008/92 af 23. april 1992 [11].

18. I artikel 1 i forordning nr. 2677/85 som ændret »«hedder det: »For at opnå den i artikel 2 i forordning (EØF) nr. 3089/78 omhandlede godkendelse skal emballeringsvirksomheden have en emballeringskapacitet på mindst seks tons olie pr. arbejdsdag på otte timer.«

19. I samme forordnings artikel 2, stk. 6, første punktum, bestemmes følgende: »Før godkendelsen gives, efterprøver medlemsstatens kompetente myndigheder på stedet den pågældende virksomheds anlæg og emballeringskapacitet.«

20. Det fremgår af samme forordnings artikel 3, stk. 1, at enhver emballeringsvirksomhed fra dagen for godkendelsen skal føre et dagligt regnskab, der i denne bestemmelse betegnes som »lagerregnskab«, som indeholder en række obligatoriske oplysninger bl.a. vedrørende olivenolielagrene, mængden og kvaliteten af den olivenolie, som virksomheden har modtaget, den emballerede olivenolie og den olivenolie, der er udgået fra virksomheden, antallet af emballager, der er modtaget af virksomheden, og antallet af anvendte emballager, fakturanummer for de partier af olivenolie og de emballager, der er modtaget af virksomheden, samt fakturanummer for de partier olivenolie, der er udgået fra virksomheden, samt oliens bevægelser i den omhandlede virksomhed og mellem virksomheden og oplagringsstedet.

9 — EFT L 254, s. 5.
10 — EFT L 63, s. 19.
11 — EFT L 106, s. 12.

21. I medfør af artikel 5, stk. 1, første og andet afsnit, foretager medlemsstaterne stikprøvekontrol af, om olien i indre emballager svarer til en af de i forordning nr. 3089/78 omhandlede definitioner. Med henblik herpå udtager kontrolorganet mindst én gang hvert produktionsår i hver godkendt virksomhed prøver af mindst én type emballeret olie, der befinder sig, hvor emballeringen er blevet foretaget, eller på ethvert oplagringssted som omhandlet i de gældende bestemmelser.

22. I artikel 5, stk. 2, første afsnit, hedder det:

»Når den kompetente myndighed i en medlemsstat konstaterer, at den pågældende olie ikke opfylder en af de i stk. 1, omhandlede definitioner som følge af blandinger eller andre kemiske processer, der tager sigte på at opnå støtte til forbruget af en olie, der ikke giver ret hertil, trækker medlemsstaten straks godkendelsen af virksomheden tilbage for en periode på et til fem år afhængigt af overtrædelsens omfang, uden at andre eventuelle sanktioner tilsidesættes. Desuden er den pågældende virksomhed forpligtet til at betale medlemsstaten et beløb, der svarer til det dobbelte af den forbrugsstøtte, der er ansøgt om i en af månederne efter måneden for prøveudtagningen. Det af medlemsstaten opkrævede beløb fratrækkes af medlemsstatens myndigheder eller udbetalende organer i udgifterne for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget.«

23. Artikel 5, stk. 2, andet afsnit, bestemmer: »Hvis der konstateres andre uregelmæssigheder end de i foregående afsnit omhandlede, underrettes det kompetente organ herom i hvert enkelt tilfælde.«

24. Ifølge samme forordnings artikel 6 skal olivenolien, for at der kan ydes støtte, være anbragt i en indre emballage med et nettoindhold på fem liter eller derunder, som er forsynet med en engangslukke og et identifikationsnummer.

25. I forordningens artikel 12 angives, hvilken type kontrol medlemsstaterne kan eller skal foretage hos de godkendte virksomheder. Artikel 12, stk. 1, bestemmer:

»Med henblik på den i artikel 7 i forordning (EØF) nr. 3089/78 omhandlede kontrol efterprøver medlemsstaterne alle godkendte virksomheders lagerregnskab. Ved stikprøvekontrol efterprøver de også forretningsbilagene for de af virksomhederne gennemførte transaktioner. Som led i denne kontrol skal der mindst én gang i hvert produktionsår aflægges kontrolbesøg i hver virksomhed. Efterprøvningen omfatter en

betydelig procentdel af hver virksomheds støtteansøgninger...

Medlemsstaten kan endvidere foretage uanmeldt kontrol af den ovenfor beskrevne art hos godkendte virksomheder.

...

Den i denne artikel fastsatte kontrol kan for virksomheder, som emballerer olivenolie og olie af frø, udvides til også at omfatte lagerregnskab og finansbogholderi for emballering af anden olie end olivenolie.

På de i første afsnit nævnte kontrolbesøg efterprøver medlemsstaterne overensstemmelsen mellem:

Som horisontal kontrol og navnlig i tilfælde af tvivl om nøjagtigheden af oplysningerne i støtteansøgningerne gennemfører medlemsstaten med regelmæssige mellemrum yderligere kontrol hos leverandører af råvarer og emballeringsmateriel, samt hos aftagere af den emballerede olie.

— de samlede mængder uaftappet og aftappet olie og de tomme emballager, der faktisk forefindes på virksomhedens område og dens oplagringssted som omhandlet i [denne forordning], og

...«

— oplysningerne i lagerregnskabet.

26. I artikel 12, stk. 6, hedder det: »Konstaterer den kompetente myndighed ved en afgørelse, at støtteansøgningen vedrører en mængde, der er større end den, for hvilken retten til støtte blev anerkendt, tilbagekalder medlemsstaten straks godkendelsen for en periode på et til fem år under hensyntagen til overtrædelsens omfang,

Opstår der tvivl om nøjagtigheden af oplysningerne i støtteansøgningerne, efterprøver medlemsstaterne også de godkendte virksomheders finansbogholderi.

uden at dette i øvrigt berører eventuelle andre sanktioner«.

2. Fællesskabsbestemmelser om finansiering af den fælles landbrugspolitik

27. I medfør af artikel 1, stk. 2, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik [12] finansierer Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, interventionerne til regulering af landbrugsmarkederne.

28. Ifølge samme forordnings artikel 3, stk. 1, finansieres interventioner til regulering af landbrugsmarkederne, som foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget.

29. Ifølge samme forordnings artikel 8, stk. 1, skal medlemsstaterne sikre sig, både at de af EUGFL finansierede foranstaltninger reelt er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde, forhindre og forfølge uregelmæssigheder og gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er gået tabt som følge af uregelmæssigheder eller forsømmelser. I artikel 8, stk. 2, bestemmes, at Fællesskabet ikke bærer de finansielle følger af uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for.

30. I medfør af forordningens artikel 9 kan Kommissionen som led i administrationen af fællesskabsfinansieringen gennemføre kontrolforanstaltninger, herunder undersøgelser på selve stedet. De funktionærer, der er bemyndiget af Kommissionen til at foretage disse undersøgelser, har adgang til de bøger og alt øvrigt materiale, som vedrører de af EUGFL finansierede udgifter. De kan især undersøge, om den administrative praksis er i overensstemmelse med Fællesskabets regler, om de nødvendige bilag findes og stemmer overens med de af EUGFL finansierede foranstaltninger, samt under hvilke omstændigheder de af EUGFL finansierede foranstaltninger gennemføres og kontrolleres.

B — *Det af Kongeriget Spanien indførte kontrolsystem*

31. Den spanske kontrol varetages af to organer.

12 — EFT 1970 I, s. 196.

Servicio Nacional de Productos Agrarios [13], som har til opgave:

— at godkende de støttemodtagende virksomheder

— at foretage den direkte støtteudbetaling samt udbetaling af forskud, forudsat at der er stillet sikkerhed

— at iværksætte eventuelle sanktioner.

Agencia para el Aceite de Oliva [14], som foretager de inspektioner, der kræves ifølge fællesskabsbestemmelserne.

II — Faktiske omstændigheder

32. Med henblik på regnskabsafslutningen for regnskabsåret 1992 foretog Kommissionens tjenestegrene to inspektionsbesøg hos agenturet i Spanien henholdsvis den 30. september og den 1. oktober 1993 og perioden 14.-18. marts 1994 for at vurdere de procedurer, der anvendes ved kontrollen med forbrugsstøtten for olivenolie i overensstemmelse med artikel 9 i forordning nr. 729/70.

33. Ifølge kontrolrapporten af 31. maj 1994 [15], hvoraf et resumé blev tilstillet de spanske myndigheder ved skrivelse af 7. september 1994, afdækkede disse inspektionsbesøg alvorlige mangler.

34. Ifølge det af myndighederne indførte system skulle virksomhedskontrollen foretages dels på grundlag af en gennemgang af dokumenterne på agenturets kontorer i Madrid, dels ved et årligt inspektionsbesøg på stedet. Der blev afdækket væsentlige mangler i de påbudte regnskaber, og i nogle tilfælde fandtes overhovedet intet regnskab, hvilket ikke var anført i konklusionerne i de spanske inspektionsrapporter. Endvidere stod de iværksatte sanktioner ikke i rimeligt forhold til manglerne.

35. Under inspektionsbesøgene kontrollerede EUGFL ved stikprøver på ny sags-

13 — Den nationale landbrugsprodukttjeneste, herefter »Senpa«.

14 — Olivenolieagenturet, herefter »agenturet«.

15 — Bilag I til svarskriftet.

akterne for 27 forskellige virksomheder. De endelige konklusioner af denne kontrol var:

— at det var umuligt at gennemføre en effektiv kontrol af lagertilgangen og -afgangen for følgende virksomheder: Hispanoliva, Martínez Henarejos, Cooperativa Virgen C. Santa, Lorenzo Sandúa, Fernández y Ruiz de Aguilar, Cooperativa Jesús de la Cañada, Hijos de Joaquín Seguí, Cooperativa Uteco Jaén, Camar og Rodríguez Sevillano, og at lagrene ikke stemte i følgende virksomheder: Uteco Jaén, Cooperativa Virgen C. Santa, Fco. J. Sánchez Fernández og Aragonesa del Aceite de Oliva

— at der generelt manglede regnskabsbilag for følgende virksomheder: Sagarra Bascompte, Amador Rodríguez, Lorenzo Sandúa, Hurtado Tenorio, Fco. J. Sánchez Fernández, Camar, Olivar de Segura, Aragonesa del Aceite og Emiliano Vivas.

36. Herefter meddelte Kommissionen repræsenteret ved Generaldirektoratet for Landbrug den 22. september 1994 de spanske myndigheder dens konklusioner om afslutningen af regnskaberne for EUGFL, Garantisektionen, for regnskabsåret 1992 for olivenoliesektoren og oplyste, at EUGFL »i betragtning af alle konstaterede svagheder i forvaltningen af foranstaltningen« foreslog en korrektion svarende til 50% af den samlede støtte til forbruget af olivenolie, som Kongeriget Spanien havde til gode, nemlig 15 447 431 500 ESP.

37. Den 17. oktober 1994 tilstillede agenturet generaldirektøren for EUGFL et dokument indeholdende agenturets svar på bemærkningerne i kontrolrapporten af 31. maj 1994.

38. De spanske myndigheder og Kommissionen udvekslede adskillige skrivelser, og der blev afholdt to bilaterale møder om sagen, det ene i Bruxelles den 25. oktober 1994 og det andet i Madrid den 14. januar 1995.

39. Efter disse mange kontakter foreslog Kommissionen ved skrivelse af 13. juni 1995 de spanske myndigheder at erstatte den skønsmæssigt fastsatte finansielle korrektion med en korrektion på 721 255 271 ESP, der kun vedrørte de 27 sager, der direkte var blevet kontrolleret af EUGFL's inspektører.

40. Ifølge Kommissionen blev de enkelte finansielle korrektioner begrænset til de sager, hvor det klart var blevet påvist, enten at betingelserne for at tilbagekalde godken-

delsen var opfyldt, eller at det på grund af mangler i regnskabet og registreringen af lagertilgang og -afgang eller af andre årsager var umuligt for agenturets myndigheder at foretage en effektiv kontrol.

41. De konstaterede forhold i fire af disse virksomheder berettigede til en finansiel korrektion på 100% af den ydede støtte, mens forholdene i ni andre virksomheder medførte en finansiel korrektion på 10% af den modtagne støtte.

42. Den 10. juli 1995 meddelte Kommissionen officielt Kongeriget Spanien sine konklusioner vedrørende regnskabsafslutningen for EUGFL, Garantisektionen, for regnskabsåret 1992.

43. De spanske myndigheder, der var uenige i den del af konklusionerne, der vedrørte støtten til forbrug af olivenolie, anmodede om, at sagen blev forelagt det forligsorgan, der var oprettet ved beslutning 94/442/EF [16].

44. Forligsorganet fremlagde sine konklusioner den 5. december 1995. Punkt 7 i konklusionerne er affattet således:

»Forligsorganet har forståelse for såvel Kommissionens bekymringer som de spanske myndigheders usikkerhed. Dels kan forligsorganet ikke se bort fra de mangler, gennemgangen af [agenturets] dokumenter for visse virksomheder har afdækket, dels må forligsorganet fastslå, at Kommissionen ikke er helt konsekvent, når den drager de nødvendige finansielle følger heraf.

Forligsorganet er bl.a. i tvivl om, hvorvidt det er korrekt kun at gennemgå et begrænset antal af de sagsakter, [agenturet] har i sin besiddelse, og på dette grundlag vedtage korrektioner på enten 10% eller 100%.

Forligsorganet opfordrer Kommissionens tjenestegrene til sammen med de spanske myndigheder på ny at undersøge muligheden for enten at graduere korrektionssatserne for de enkelte virksomheder yderligere eller at erstatte den foreslåede finansielle korrektion med en skønsmæssigt fastsat korrektion på 2% af de samlede udgifter til foranstaltningen i 1992« [17].

45. De spanske myndigheder reagerede på denne opfordring ved i en skrivelse af 27. december 1995 at anmode generaldirektøren for EUGFL om at følge forligsor-

16 — Kommissionens beslutning af 1.7.1994 om indførelse af en forligsprocedure i forbindelse med regnskabsafslutningen for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 182, s. 45).

17 — Bilag VIII i akterne i annullationssagen.

ganets forslag om at nedsætte korrektionssatserne til et rimeligt niveau under hensyntagen til de fejl, der måtte være afdækket i de enkelte tilfælde, og som de spanske myndigheder betegnede som mindre alvorlige.

46. I sit svar af 18. januar 1996 meddelte Kommissionen de spanske myndigheder og formanden for forligsorganet, at »den ikke kan følge forligsorganets opfordring til en yderligere individualisering og graduering af korrektionssatserne for de enkelte virksomheder, der var berørt (hvilket ikke var bestridt af de spanske myndigheder), eller ændre sit korrektionsforslag til en samlet korrektion på 2% af de samlede udgifter for 1992 (en mulighed, der allerede er drøftet med de spanske myndigheder, og som disse har afvist)« [18].

47. Den 20. november 1996 vedtog Kommissionen beslutning 96/701, ifølge hvilken der pålægges en finansiel korrektion på 721 255 271 ESP, og som er genstand for den foreliggende sag.

III — Retsforhandlinger

48. Kongeriget Spanien har til støtte for sin annullationspåstand påberåbt sig to anbringender. Det første anbringende støttes på tilsidesættelse af bestemmelserne om den fælles markedsordning for fedtstoffer og om finansieringen af den fælles landbrugspolitik. Det andet anbringende bygger på tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Den spanske regering har endvidere påstået Kommissionen dømt til at betale sagens omkostninger.

49. Kommissionen har påstået frifindelse og tilpligtelse af Kongeriget Spanien til at betale sagens omkostninger.

A — *Anbringendet om tilsidesættelse af bestemmelserne om dels den fælles markedsordning for fedtstoffer, dels finansieringen af den fælles landbrugspolitik*

50. Kongeriget Spanien har gjort gældende, at EUGFL har en finansieringsforpligtelse, idet de støttemodtagende virksomheder og de spanske myndigheder har overholdt de fællesskabsbestemmelser, der i henhold til artikel 3 i forordning nr. 729/70 finder anvendelse på de fælles markedsordninger for landbruget.

51. Kongeriget Spanien har én for én gennemgået de 13 sager, som Kommissionens beslutning bygger på, og har konkluderet, at der ikke foreligger uregelmæssigheder, der berettiger til de omtvistede finansielle korrektioner.

18 — Punkt 15, andet afsnit, i Kommissionens svarskrift.

52. Den spanske regering finder derfor, at Kommissionen ved at afvise finansiering tilsidesætter fællesskabsretten.

53. Kommissionen har gjort gældende, at indsigelserne i de enkelte konkrete tilfælde mod Kommissionens beslutning ikke alene ikke kan godtgøre, at Kommissionen har skønnet forkert som hævdet af Kongeriget Spanien, men tværtimod viser, at Kongeriget Spanien har accepteret de pågældende mangler og uregelmæssigheder, som primært vedrører kontrollen med støttemodtagerne.

54. Kommissionen har anført, at den ved beslutning 96/701 blot har reduceret den korrektion, der oprindelig var foreslået Kongeriget Spanien, væsentligt, idet Kommissionen er gået fra et system med faste korrektionssatser til et system med stikprøvekontrol af sagsakterne. 13 af de 27 sager, der er tale om, har givet anledning til videre foranstaltning som følge af de vedvarende uregelmæssigheder.

55. Kommissionen har gjort opmærksom på, at den nøje har overholdt fællesskabsbestemmelserne, bl.a. hvad angår de fire virksomheder, over for hvilke der er anvendt en korrektionssats på 100%. Ifølge Kommissionen har der været tale om følgende meget alvorlige uregelmæssigheder:

— støtteudbetalingen er uberettiget, idet betingelserne for tildeling af støtten ikke er opfyldt, hvortil kommer en mistanke om manipulering af virksomhedens følgesedler og fakturaer (Lorenzo Sandúa)

— virksomheden har ansøgt om støtte til en større mængde olivenolie, end den var berettiget til, og der er afdækket andre uregelmæssigheder, som påvirker lagerregnskabet (Olivar de Segura og Agroalimentaria Minerva)

— de kemiske resultater viser et uautoriseret indhold af 0,5 ppm trichlorethylen, ligesom der er konstateret andre alvorlige uregelmæssigheder (Hurtado Tenorio).

56. Kommissionen finder det overflødigt at gennemgå hver enkelt af de sager, hvor der er pålagt en finansiel korrektion på 10%, idet disse sager er behandlet i detaljer i den endelige rapport og beskrevet af Kongeriget Spanien.

57. Kommissionen har tilføjet, at hverken sagsfremstillingen, Kongeriget Spaniens forklaringer eller bilagene til stævningen godtgør, at der ikke har fundet regnskabsmæssige uregelmæssigheder sted, og her tænkes der såvel på lagrene, herunder lagertilgangene og -afgangene, som på de pågældende virksomheders regnskabsmæssige og finansielle gennemsigtighed.

58. Ifølge Kommissionen er beslutning 96/701 således på alle punkter i overensstemmelse med gældende fællesskabsbestemmelser.

59. Kongeriget Spanien har svaret, at dens argumenter understøttes af bilag, som ikke hver for sig er blevet afvist af Kommissionen. Kommissionen har blot i generelle vendinger forkastet Kongeriget Spaniens argumenter uden at dokumentere sine tvivl med hensyn til tallene fra de nationale myndigheder.

60. Før gennemgangen af de oplysninger, den spanske regering har påberåbt sig til støtte for sin sag, er det på sin plads at erindre om de gældende bestemmelser vedrørende bevisbyrden.

1. Bevisbyrden

61. Kommissionen har gjort gældende, at i tvister om Kommissionens beslutninger angående regnskabsafslutningen for EUGFL er Kommissionen ifølge Domstolens praksis ikke forpligtet til udtømmende at bevise uregelmæssighederne i de til Kommissionen fremsendte oplysninger, men kan nøjes med at fremlægge bevis for, at der er grund til at nære alvorlig tvivl om rigtigheden af tallene fra de nationale forvaltninger.

62. Kongeriget Spanien finder derimod, at det efter fast retspraksis på dette område påhviler Kommissionen at godtgøre, at bestemmelserne om de fælles markedsordninger for landbruget er blevet tilsidesat.

63. Det skal bemærkes, at EUGFL ifølge Domstolen »udelukkende må finansiere restitutioner og interventioner, der ydes, hhv. foretages 'efter Fællesskabets regler' inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbruget« [19].

64. Domstolen har fastslået, at »det herved påhviler Kommissionen at godtgøre, at der

19 — Dom af 24.3.1988, sag 347/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 1749, præmis 11. Der kan også henvises til en nyere dom, f.eks. dom af 1.10.1998, sag C-242/96, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5863, præmis 58.

foreligger en tilsidesættelse af bestemmelserne vedrørende de fælles markedsordninger for landbruget... Kommissionen er derfor... forpligtet til at begrunde sin beslutning, hvis der heri fastslås manglende kontrol eller mangler ved den kontrol, som vedkommende medlemsstat har gennemført...« [20]. Derfor kan den pågældende medlemsstat »ikke afkræfte Kommissionens konstateringer ved simple påstande, som ikke underbygges af elementer, der godtgør eksistensen af et pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem. Såfremt medlemsstaten ikke fører bevis for, at Kommissionens konstateringer er urigtige, udgør disse forhold, der kan give anledning til alvorlig tvivl med hensyn til indførelsen af et passende og effektivt system af foranstaltninger til overvågning og kontrol...« [21].

65. Kommissionen skal således godtgøre, at der foreligger forhold, der er i strid med fællesskabsbestemmelserne, og som den pågældende medlemsstats kontrolsystem ikke har givet mulighed for at afdække eller straffe. Medlemsstaten skal herefter godtgøre, enten at de forhold, Kommissionen har konstateret, ikke indebærer tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelserne, eller at der ikke er noget at udsætte på medlemsstatens kontrolsystem. Kan medlemsstaten ikke godtgøre dette, kan det rent logisk udledes heraf, at disse uregelmæssigheder i sig selv viser, at medlemsstatens kontrolsystem har svigtet, hvorfor den finansielle korrektion, der er anvendt ved regnskabsafslutningen, er berettiget.

66. I overensstemmelse med disse principper vil jeg gennemgå de beviser, Kommissionen rådede over efter EUGFL's inspektionsbesøg, og som er grundlag for den finansielle korrektion, samt de beviser, Kongeriget Spanien påberåber sig til støtte for sin sag.

2. Foreligger der tilsidesættelse af fællesskabslovgivningen?

67. Ifølge Kommissionen skulle EUGFL's kontrolbesøg give mulighed for at bedømme agenturets arbejde på forbrugsstøtteområdet. Kommissionen har konstateret, at antallet af emballeringsvirksomheder siden december 1990 er steget unormalt stærkt, og har anført, at kontrollen har bestået i en gennemgang af de sagsmapper, agenturets inspektører har indleveret efter afslutningen af deres arbejde [22].

68. Den finansielle korrektion, Kommissionen har gennemført ved beslutning 96/701, er blevet bedømt på baggrund af de uregelmæssigheder, der er konstateret i følgende 13 virksomheder, idet korrektionssatserne varierer mellem 10% og 100% af den støtte, der påstås at være blevet uretmæssigt udbetalt til de enkelte virksomheder.

20 — Dommen i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 58.

21 — Samme dom, præmis 59.

22 — Bilag I til svarskriftet. Kontrolrapport vedrørende efterprøvningen af de udgifter, der er anmeldt til finansiering gennem EUGFL, Garantisektionen, for regnskabsåret 1992 — fedtstofsektoren, af 31.5.1994, s. 3 og 4.

Finansiel korrektion på 100%:

— Lorenzo Sandúa
— Hurtado Tenorio
— Olivar de Segura
— Agroalimentaria Minerva

Finansiel korrektion på 10%

— Sagarra Bascompte
— Amador Rodríguez
— Fernández y Ruiz de Aguilar
— Uteco Jaén
— Aragonesa de Aceite de Oliva
— Martínez Henarejos
— Hispanoliva
— Hijos de Joaquín Seguí
— Emiliano Vivas.

a) Lorenzo Sandúa

69. EUGFL har bl.a. konstateret følgende uregelmæssigheder med hensyn til agenturets kontrol af denne virksomhed, jf. tabellen i bilaget til kontrolrapporten af 31. maj 1994 [23]: Agenturets inspektører havde mistænkt virksomheden for muligvis at have forfalsket nogle følgesedler, men der var ikke blevet draget nogen konsekvenser heraf; virksomhedens lagerregnskab viste ikke de 25 l-emballager, der var nævnt i de seneste fem fakturaer; virksomheden havde hverken fremlagt momsregnskabet eller finansbogholderiet, idet dette materiale befandt sig hos virksomhedens eksterne revisor.

70. En gennemgang af de dokumenter, der blev udarbejdet under agenturets inspektionsbesøg, bekræfter alle disse punkter, som udtrykkeligt er nævnt i protokollatet af 17. marts 1992 og i referatet af 26. november 1992. Fotokopier af de følgesedler, der hævdes at være forfalsket, og som er vedlagt sagens akter, viser, at der faktisk er rettet i de omtvistede følgesedler, hvilket der ikke er givet nogen bevislig forklaring på.

71. Den spanske regering finder, at støtten er udbetalt i overensstemmelse med bestemmelserne.

72. Den spanske regering har hævdet dels, at agenturet, da det fik mistanke om forfalskning af følgesedlerne, foreslog Senpa en forlængelse af fristen for indgivelse af rapporten, dels at agenturet undersøgte sagen i den relevante periode og konkluderede, at det, selv om der ikke var fundet nogen støtteansøgning, der ikke opfyldte kravene, ville være hensigtsmæssigt i fremtiden at supplere kontrollen med regnskaberne og bilagene samt forretningspapirerne med en krydsrevision mellem virksomhederne og aftagerne, hvilket også er sket i dette tilfælde.

23 — Bilag I til svarskriftet.

73. I denne forbindelse må det blot fastslås, at den spanske regering ikke har fremlagt nogen dokumentation for, at der er foretaget en supplerende undersøgelse, eller nogen dokumenter, der beskriver indholdet af den påståede undersøgelse.

74. De forskellige forhold, EUGFL's inspektører har konstateret, viser således, at der er sket alvorlig tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelserne om den fælles markedsordning for fedtstoffer og af de forskrifter vedrørende medlemsstaternes kontrol, der er fastsat i bestemmelserne om finansieringen af den fælles landbrugspolitik.

75. Der kan således ikke sættes spørgsmålstegn ved den finansielle korrektion, der har fundet sted som følge af disse uregelmæssigheder.

b) Hurtado Tenorio

76. EUGFL har bl.a. konstateret følgende uregelmæssigheder med hensyn til agenturets kontrol af denne virksomhed, jf. tabellen i bilaget til kontrolrapporten af 31. maj 1994[24] og Kommissionens skrivelse af 13. juni 1995 til de spanske myndigheder[25]: Lagrene var ikke i overensstemmelse med forretningspapirerne, og resultaterne af de analyser, der blev foretaget på virksomheden, viste, at olien indeholdt 0,5 ppm trichlorethylen, selv om maksimumsgrænsen var 0,1 ppm. Ifølge Kommissionen burde dette trichlorethylenindhold have fået de kompetente myndigheder til at analysere hele lageret og drage konsekvenserne heraf. Kommissionen er af den opfattelse, at støtten er blevet udbetalt uden nogen effektiv kontrol.

77. En gennemgang af de dokumenter, der blev udarbejdet under agenturets inspektionsbesøg, bekræfter alle disse punkter. Af det afsnit i protokollatet af 16. november 1992, der omhandler lagerregnskabet og beskriver tilgangen og afgangen af uemballeret olivenolie, og af den del, der beskriver tilgangen og afgangen af emballage, fremgår det, at ingen af de krævede oplysninger var blevet bogført. Protokollatet viser tillige, at der ikke var overensstemmelse hverken mellem de fysiske og de bogførte lagre, eller mellem en række regnskabsoplysninger og forretningsdokumenterne[26].

78. Endvidere godtgøres rigtigheden af EUGFL's klagepunkter rettet mod Hurtado Tenorio vedrørende olivenoliens sammensætning af agenturets analyserapport af 12. april 1993[27].

24 — Bilag I til svarskriftet.

25 — Bilag til bilag V i akterne i annullationssagen, s. 7.

26 — Bilag XI i akterne i annullationssagen, akterne vedrørende »Hurtado Tenorio«, s. 6, 7, 9, 11 og 18.

27 — Bilag XI i akterne i annullationssagen, akterne vedrørende »Hurtado Tenorio«.

79. Den spanske regering har anført, at differencerne i lagrene af olivenolie kan forklares ved, at olivenoliekvaliteten udvikler sig helt naturligt, således at en olie, der oprindeligt betegnes som »ekstra jomfruolie« kan blive til »jomfruolie«. Denne udvikling kan give anledning til regnskabsmæssige korrektioner, men påvirker på ingen måde støttebeløbet. Dette er ifølge den spanske regering forklaringen på den manglende overensstemmelse mellem de fysiske og de bogførte lagre.

80. Det skal fremhæves, at Kongeriget Spanien ikke støtter denne påstand med nogen oplysning, der viser, at de mangler, der er konstateret hos den pågældende virksomhed, kan forklares på den nævnte måde.

81. Den spanske regering har henvist til en forskel på fem liter mellem oplysningerne i hjælperegnskabet og i forretningspapirerne og har betegnet denne forskel som ubetydelig. Men denne oplysning er ikke helt dækkende, idet en gennemgang af den del af protokollatet, der vedrører kontrollen med overensstemmelsen mellem lagrene, viser, at der fandtes andre forskelle, nemlig ikke forklarede forskelle mellem de bogførte og de fysiske lagre af uemballeret olivenolie og mellem de samme olielagre efter emballering [28]. Endvidere er der en — ganske vist mindre — forskel mellem de bogførte og de fysiske lagre af emballager, hvilket er i strid med de gældende bestemmelser.

82. Den spanske regering har tilføjet, at det er med urette, at det eventuelle indhold af trichlorethylen i olien betegnes som en urenhed, idet der også kan være tale om et forureningsproblem, der ikke er omfattet af forordning nr. 2677/85. Den situation, der er tale om i denne sag, er derimod den, at olien ikke svarer til definitionerne i artikel 4 i forordning nr. 3089/78, som definerer olivenolie, og det er ikke en situation, der kan berettige til at tilbagekalde godkendelsen.

83. Det skal påpeges, at de prøveudtagninger, der er omhandlet i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2677/85, netop har til formål at kontrollere oliens overensstemmelse med en af definitionerne i forordning nr. 3089/78 og i givet fald kan føre til den tilbagekaldelse af godkendelsen, der er omhandlet i artikel 5, stk. 2. I den foreliggende sag anerkendes olien ikke som værende i overensstemmelse med definitionerne. Den spanske regering tager således fejl, når den hævder, at spørgsmålet om definitionen af olivenolien ikke kan kædes sammen med spørgsmålet om tilbagekaldelse af godkendelsen.

84. Kommissionens finansielle korrektion retfærdiggøres således af de konstaterede uregelmæssigheder og den omstændighed, at uregelmæssighederne ikke har medført tilbagekaldelse af godkendelsen.

28 — Sammesteds, s. 9.

c) Olivar de Segura

85. EUGFL har bl.a. konstateret følgende uregelmæssigheder med hensyn til agenturets kontrol af denne virksomhed, jf. tabellen i bilaget til kontrolrapporten af 31. maj 1994[29]: Der fandtes ingen detaljerede oplysninger om kontrollen af finansbogholderiet, og der var kun en håndskrevet henvisning til de pågældende regnskaber; der var heller ingen oplysninger om kontrollen med virksomhedens modtagelse af olivenolie, idet der også her kun fandtes en håndskrevet henvisning til regnskaberne; endelig var inspektørens endelige rapport ikke fyldestgørende, idet det af rapporten fremgik, at alt var i orden, mens det af et notat til Senpa fremgik, at der var fratrukket 4 580 kg som følge af skrivefejl i regnskabet. Kommissionen har i sin skrivelse af 13. juni 1995 til de spanske myndigheder påpeget, at støtteansøgningen vedrører en mængde olivenolie, der er større end den mængde, virksomheden lovligt kan kræve støtte for[30].

86. En gennemgang af de dokumenter, der blev udarbejdet under agenturets inspektionsbesøg, bekræfter alle disse punkter. I den del af protokollatet af 8. september 1992, der vedrører kontrollen af forretningspapirerne og tilgangen af olivenolie[31], er der en håndskrevet henvisning til en påtegning i regnskaberne. I den formular i protokollatet, der er beregnet til en sammenfatning af de uregelmæssigheder, der er konstateret under inspektionen, findes kun inspektørens underskrift, hvilket betyder, at der ikke er fundet noget unormalt. Men af agenturets skrivelser af 28. januar 1993 vedrørende den pågældende virksomheds ansøgning om forbrugsstøtte fremgår det, at der blev ansøgt om støtte til en mængde, der var 4 580 kg større end den garanterede mængde. I dette dokument tilskrives forskellen i mængder blot, at der er skrevet forkerte datoer i regnskaberne, uden at der gives nogen supplerende forklaring eller begrundelse.

87. Den spanske regering har udtalt, at EUGFL's påstande ikke svarer til de faktiske forhold, idet inspektørerne har kontrolleret regnskaberne, hvilket kan godtgøres. Den spanske regering har tilføjet, at inspektørerne havde foreslået en nedsættelse af den støtte, der var ansøgt om, som svarede til den overskydende mængde, og at agenturet havde tilsluttet sig dette synspunkt ved at modsætte sig udbetalingen af den støtte, der svarede til denne mængde. Den spanske regering finder ikke, at tilbagekaldelsen af godkendelsen er berettiget, og mener, at en gennemgang af regnskabsbilagene viser, at der var tale om en fejl.

88. Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

89. Hvad angår beviserne for den foretagne efterprøvning må det anføres, at hvis der i protokollaterne alene henvises til virksomhedens regnskaber, tjener protokollaterne ikke noget formål, ligesom kontrollens effektivitet mindskes, idet en sådan fremgangsmåde vanskeliggør den kontrol, der

29 — Bilag I til svarskriftet.

30 — Bilag til bilag V i akterne i annullationssagen, s. 9.

31 — Bilag XI i akterne i annullationssagen, akterne vedrørende »Olivar de Segura«, s. 12 og 13.

gennemføres af en anden myndighed end den myndighed, der har foretaget inspektionen, uanset om denne anden myndighed er en national myndighed eller en fællesskabsmyndighed.

90. Med hensyn til den mængde olie, der blev søgt om støtte til, skal det påpeges, ikke blot at inspektionsprotokollatet var tavst på dette punkt, men også at de kompetente myndigheder uden supplerende forklaring blot konkluderede, at der var begået en fejl, og at myndighederne således ikke havde bestræbt sig på at undersøge, om der i den foreliggende sag havde været grund til at anvende artikel 12, stk. 6, i forordning nr. 2677/85.

91. Kommissionen har således med rette gjort gældende, at uregelmæssighederne i ansøgningen burde have medført en tilbagekaldelse af godkendelsen, og at støtten således er oppebåret med urette. Derfor er der ingen grund til at sætte spørgsmålstegn ved den finansielle korrektion, der er foretaget på dette grundlag.

d) Agroalimentaria Minerva

92. EUGFL har bl.a. konstateret følgende uregelmæssigheder med hensyn til agenturets kontrol af denne virksomhed, jf. tabellen i bilaget til kontrolrapporten af 31. maj 1994 [32] og Kommissionens skrivelse af 13. juni 1995 til de spanske myndigheder [33]: Agenturets kontrol havde afdækket ikke forklarede differencer mellem de fysiske og bogførte lagre, og der var ansøgt om støtte til en mængde, der var større end den mængde, for hvilken retten til støtte var anerkendt, af årsager, der ikke blot kan betegnes som bogføringsfejl. Kommissionen finder under disse omstændigheder, at støtten er oppebåret uretmæssigt.

93. En gennemgang af de dokumenter, der blev udarbejdet under agenturets inspektionsbesøg, især protokollatet af 21. juli 1992, bekræfter, at der var differencer mellem det bogførte og det fysiske lager af emballage. Bl.a. kan nævnes, at 1 320 emballager af de 8 211 emballager af samme type, der var optalt i virksomheden, ikke fremgik af bogføringen [34]. Agenturets inspektør nævner, at der muligvis er tale om en fejl.

94. Den spanske regering har gjort gældende, at differencen mellem tallene er så lille, at der ikke kan være tale om en uregelmæssighed, og at der er tilstrækkelig overensstemmelse mellem tallene. Den spanske regering har tilføjet, at en forskel på 1 320 enheder af de i alt 130 000 emballager, der på det tidspunkt var oplagret i virksomheden, skal ses i forhold til den næsten fuldstændige overensstemmelse, der

32 — Bilag I til svarskriftet.

33 — Bilag til bilag V i akterne i annullationssagen, s. 9.

34 — Bilag XI i akterne i annullationssagen, akterne vedrørende »Agroalimentaria Minerva«, s. 10 i protokollatet, punkt 4.3.

er konstateret i de øvrige tilfælde, hvilket sandsynliggør, at der er tale om en fejl.

95. Det skal påpeges, at de fire serier emballagetal, de spanske inspektører har sammenlignet, udviser differencer på i hvert fald flere hundrede enheder, hvilket sammenholdt med de fire anfægtede lagerkategorier omfattende mellem 10 500 og 95 600 enheder ikke kan siges at være ubetydelige mængder. Især er en manko på 1 320 enheder ud af et samlet tal på 8 211 enheder i den pågældende kategori en så stor difference, at det vanskeligt kan forklares ved en simpel fejl.

96. Med hensyn til klagepunktet vedrørende den ulovlige støtteansøgning har den spanske regering anført, at der ifølge agenturets rapport skulle fratrækkes 3 069 kg olivenolie fra den mængde, virksomheden havde ansøgt om støtte til for december 1991, og at denne reduktion var en følge af en regnskabsmæssig fejl begået af virksomheden. Ifølge den spanske regering kunne denne omstændighed ikke begrunde anvendelsen af sanktionsmuligheden i artikel 12, stk. 6, i forordning nr. 2677/85, idet virksomheden ikke forsætligt eller groft uagtsomt havde afgivet urigtig erklæring for at opnå en støtte, virksomheden ikke var berettiget til.

97. Efter min opfattelse kan den manglende anvendelse af artikel 12, stk. 6, i forordning nr. 2677/85, ikke forklares ved en påstået, ikke godtgjort bogføringsfejl.

98. Kommissionens finansielle korrektion må således godkendes.

e) Sagarra Bascompte

99. EUGFL har bl.a. konstateret følgende uregelmæssigheder med hensyn til agenturets kontrol af denne virksomhed, jf. tabellen i bilaget til kontrolrapporten af 31. maj 1994 [35] og Kommissionens skrivelse af 13. juni 1995 til de spanske myndigheder [36]: Agenturets inspektører havde ikke kunnet kontrollere de bogførte lagre; de havde konstateret differencer mellem de bogførte og de fysiske lagre af emballage; de havde ikke fået forelagt nogen forretningspapirer ved deres første besøg. Efter en ny gennemgang på agenturets kontorer konkluderede agenturet, at der var overensstemmelse mellem lagrene og mellem dokumenterne og regnskaberne, uden at agenturet ifølge Kommissionen gav overbevisende forklaringer på, hvorfor de oprindeligt konstaterede uregelmæssigheder ikke længere eksisterede. Kommissionen finder, at støtten er blevet udbetalt uden nogen effektiv kontrol.

35 — Bilag I til svarskriftet.

36 — Bilag til bilag V i akterne i annullationssagen, s. 6.

100. En gennemgang af de dokumenter, der blev udarbejdet under agenturets inspektionsbesøg, bekræfter alle disse forhold. Agenturets inspektør anførte i protokollatet af 19. januar 1993, at han på grund af manglende regnskabsbilag ikke havde været i stand til at efterprøve overensstemmelsen mellem de fysiske og de bogførte varelagre [37]. Der var konstateret differencer mellem de bogførte lagre og de fysiske lagre af emballage [38]. Endvidere var der ingen dokumenter, der forklarede, hvorledes agenturet efter gennemgangen af regnskabsbilagene var nået frem til, at der var overensstemmelse mellem oplysningerne.

101. Den spanske regering har hævdet, at lagerregnskabet var ajourført, og at kontrolproceduren var forløbet normalt. Den spanske regering har gjort gældende, at proceduren startede med en kontrol på grundlag af bilag, hvor inspektøren gennemgik de regnskabsbilag, han havde fået forelagt af virksomheden, hvorefter der blev foretaget besøg på stedet, førend der på agenturets kontorer blev draget konklusioner af disse to kontrolfaser.

102. Kongeriget Spanien har således hævdet, at regnskabskontrollen fandt sted før inspektionen, men uden dog at godtgøre dette. Der er nemlig ikke fremlagt noget skriftligt dokument, der godtgør, at denne forudgående kontrol havde fundet sted, og som beskriver den valgte fremgangsmåde og de forhold, der blev konstateret af inspektørerne.

103. Den spanske regering har tilføjet, at der ikke ved kontrollen af emballagelagrene er afdækket nogen væsentlig difference.

104. Den spanske regering har dog på ingen måde forklaret de tal, inspektørerne har fremdraget, og som viser en difference på 8 000 enheder i det ene tilfælde og 1 320 enheder i det andet tilfælde [39].

105. Det ovenfor anførte er tilstrækkeligt til at begrunde Kommissionens finansielle korrektion.

f) Amador Rodríguez

106. EUGFL har bl.a. konstateret følgende uregelmæssigheder med hensyn til agenturets kontrol af denne virksomhed, jf. tabellen i bilaget til kontrolrapporten af 31. maj 1994 [40]: Agenturets inspektører havde på grundlag af erklæringer fra virksomhedens repræsentant attesteret, at virksomhedens emballeringsanlæg ikke var blevet ændret, men uden dog selv at foretage nogen kontrol; der manglede nogle 25 l-emballager, mens 1 l- og 5 l-emballagerne ikke var blevet kontrolleret; protokollatet indeholdt

37 — Bilag XI i akterne i annullationssagen, akterne vedrørende »Sagarra Bascompte«, s. 10.

38 — Sammesteds, s. 10a, punkt 4.3.

39 — Sammesteds.

40 — Bilag I til svarskriftet.

ingen oplysninger om lagerafgangen af olivenolie. I Kommissionens skrivelse af 13. juni 1995 til de spanske myndigheder er det anført, at støtten er blevet udbetalt uden nogen effektiv kontrol [41].

107. Gennemgangen af de dokumenter, der blev udarbejdet under agenturets inspektionsbesøg, bekræfter alle disse punkter.

108. Inspektionsprotokollatet af 10. december 1992 har i den del, der er beregnet til beskrivelse af emballeringsanlæggene og oplagringsstederne, følgende påtegning: »ingen ændringer siden sidste inspektion, ifølge virksomheden« [42].

109. Også protokollatet viser en difference, idet der fysisk mangler 21 emballageenheder a 25 l i forhold til de bogførte 384 enheder. I protokollatet af 26. januar 1993 er emballage end ikke nævnt [43].

110. Inspektørerne påpegede helt klart i protokollatet af 10. december 1992, at det ikke havde været muligt at tælle 1 l- og 5 l-emballagerne [44].

111. Det eneste, der er anført i den del af dokumentet, der er forbeholdt oplysninger om lagerafgangen af olivenolie, er en henvisning til et bilag og til hjælperegnskaberne [45]. I dette materiale findes imidlertid hverken generelle eller detaljerede oplysninger om lagerafgangen af olivenolie.

112. Den spanske regering har bestridt de fremførte klagepunkter.

113. Med hensyn til klagepunktet vedrørende den manglende ændring af virksomhedens emballeringsanlæg har den spanske regering gjort gældende, at anlæggenes specifikationer ved det første besøg på en virksomhed altid beskrives i referatet på grundlag af en simpel besigtigelse. Ved de senere besøg undersøger inspektøren altid de eksisterende anlæg og kontrollerer, om der er sket ændringer siden sidst. Er der sket ændringer, anfører inspektøren dette i sit referat. I modsat fald forhører han sig hos en repræsentant for virksomheden, om der er sket ændringer, der kan være blevet overset under besigtigelsen.

114. Kongeriget Spaniens forklaring ville kunne antages, såfremt den systematiske undersøgelse af anlæggene, der skal finde sted ved hvert inspektionsbesøg, var beskrevet i protokollatet. Inspektørens påtegning siger imidlertid intet herom,

41 — Bilag til bilag V i akterne i annullationssagen, s. 7.

42 — Bilag XI i akterne i annullationssagen, akterne vedrørende »Amador Rodríguez«, s. 2 og 3.

43 — Sammesteds, s. 9, og protokollat af 26.1.1993, s. 9, punkt 4.3.

44 — S. 8.

45 — S. 13.

hvilket giver anledning til at tro, at der ikke er foretaget nogen kontrol, end ikke en visuel kontrol, og at beviset for, at der ikke er sket ændring af lokalerne eller anlæggene, alene bygger på erklæringen fra den kontrollerede virksomhed.

115. Den spanske regering har herefter forklaret, at de 21 manglende emballager ikke var beregnet til markedsføring af olivenolien, hvilket forklarer, hvorfor de ikke er medregnet. Men regeringen har dog ikke fremlagt noget bevis til støtte for sin påstand.

116. Med hensyn til den manglende kontrol af 1 l- og 5 l-emballagerne har Kongeriget Spanien forklaret, at disse emballager var blevet kontrolleret ved at måle rumfanget, og at det var blevet konstateret, at der ikke var nogen væsentlig difference.

117. Disse forklaringer fritager på ingen måde virksomheden fra ansvar, idet det er godtgjort, at det ikke har været muligt at tælle disse emballager efter den sædvanlige procedure. Forklaringerne retfærdiggør heller ikke den fremgangsmåde, der blev fulgt af inspektørerne, der blot konstaterede, at det var umuligt at foretage kontrol, uden at give en begrundelse og uden at beskrive den alternative kontrolprocedure, der i sidste instans blev anvendt.

118. Endelig har den spanske regering gjort gældende, at der foreligger oplysninger om den mængde olivenolie, der var fragået lageret, men uden at fremlægge de dokumenter, der indeholder disse oplysninger.

119. Kommissionens finansielle korrektion er således berettiget.

g) Fernández y Ruiz de Aguilar

120. EUGFL har bl.a. konstateret følgende uregelmæssigheder med hensyn til agenturets kontrol af denne virksomhed, jf. tabellen i bilaget til kontrolrapporten af 31. maj 1994[46]. Der fandtes ikke noget regnskab over lagrene af emballeret olivenolie eller af emballagelagrene; inspektørerne havde konkluderet, at der ikke var »noget at bemærke«, selv om det ikke havde været muligt at foretage nogen overensstemmelseskontrol. I Kommissionens skrivelse af 13. juni 1995 til de spanske myndigheder er det anført, at støtten er blevet udbetalt uden nogen effektiv kontrol[47].

121. I modsætning til hvad Kommissionen har hævdet, fremgår det af inspektionsprotokollatet af 13. juli 1992, at der fandtes et lagerregnskab over lagrene af embal-

46 — Bilag I til svarskriftet.

47 — Bilag til bilag V i akterne i annullationssagen, s. 8.

leret olivenolie og emballagelagrene, og at dette regnskab var blevet kontrolleret [48].

122. Derimod indeholdt den del af protokollatet, der var forbeholdt kontrollen af overensstemmelse mellem de bogførte og de fysiske lagre, ingen regnskabsoplysninger om hverken lagrene af emballeret olivenolie eller emballagelagrene, hvilket gør det usikkert, om denne overensstemmelse er blevet kontrolleret [49].

123. Den spanske regering har gjort gældende, at selv om inspektøren under kontrolproceduren ikke i protokollatet havde anført, om der var overensstemmelse mellem de fysiske og de bogførte lagre, blev dette senere nævnt i den rapport, han udarbejdede på agenturet. Den spanske regering har påpeget, at når inspektøren i sin rapport efter kontrolproceduren skrev, at der ikke var »noget at bemærke«, betyder dette, at alt var i orden, og ikke, at de nødvendige undersøgelser ikke var blevet gennemført.

124. Det må dog blot fastslås, at Kongeriget Spanien ikke har ført noget bevis til støtte for sin påstand om, at der i sidste instans faktisk blev gennemført en kontrol af overensstemmelsen mellem de fysiske og de bogførte lagre.

125. Denne konstatering er tilstrækkelig til at begrunde det klagepunkt, Kommissionen har fremført over for den spanske regering, og som går ud på, at der ikke er sket nogen effektiv kontrol af den pågældende emballeringsvirksomhed.

h) Uteco Jaén

126. EUGFL har bl.a. konstateret følgende uregelmæssigheder med hensyn til agenturets kontrol af denne virksomhed, jf. tabellen i bilaget til kontrolrapporten af 31. maj 1994 [50] og Kommissionens skrivelse af 13. juni 1995 til de spanske myndigheder [51]: Inspektørerne havde godkendt udstyret, tappeanlægget og lagerhallen alene på grundlag af en erklæring fra virksomheden og uden at foretage nogen kontrol; det havde ikke været muligt at kontrollere, om der var overensstemmelse mellem lagrene af emballeret olivenolie og emballagelagrene; støtten er således blevet udbetalt uden nogen effektiv kontrol.

127. En gennemgang af de dokumenter, der blev udarbejdet under agenturets inspektionsbesøg, bekræfter alle disse punkter. Agenturets inspektører har i den del af protokollatet af 23. juli 1992, der er forbeholdt en beskrivelse af specifikationerne for emballeringsanlægget og lagerhallen, alene på grundlag af en erklæring fra virksomhedens repræsentant anført, at dette anlæg og

48 — Bilag XI i akterne i annullationssagen, akterne vedrørende »Fernández y Ruiz Aguilar«, s. 6-8.

49 — Sammesteds, s. 9, punkt 4.2. og 4.3.

50 — Bilag I til svarskriftet.

51 — Bilag til bilag V i akterne i annullationssagen, s. 8.

denne lagerhal ikke var blevet ændret siden sidste inspektion [52].

128. Protokollatet indeholder ingen regnskabsmæssige oplysninger om lagrene af emballeret olivenolie eller om emballagelagrene, hvilket gør det vanskeligt at kontrollere overensstemmelsen mellem de bogførte og de fysiske lagre.

129. Hvad angår klagepunktet om, at det alene på grundlag af en erklæring fra virksomhedens repræsentant var anført i protokollatet, at der ikke var sket ændringer, har Kongeriget Spanien henvist til sine argumenter i sagen vedrørende virksomheden Amador Rodríguez [53]. Med hensyn til de manglende lageroplysninger har Kongeriget Spanien forklaret, at de bogførte lagre var blevet kontrolleret på agenturet.

130. Det skal anføres, at der ikke er fremlagt nogen dokumentation for den sidste påstand. Hvad angår førstnævnte klagepunkt skal jeg blot henvise til mine argumenter vedrørende virksomheden Amador Rodríguez, som også gælder i denne sag [54].

131. Kommissionens finansielle korrektion må derfor godkendes.

i) Aragonesa de Aceite de Oliva

132. EUGFL har bl.a. konstateret følgende uregelmæssigheder med hensyn til agenturets kontrol af denne virksomhed, jf. tabellen i bilaget til kontrolrapporten af 31. maj 1994 [55] og Kommissionens skrivelse af 13. juni 1995 til de spanske myndigheder [56]: Finansbogholderiet og lagerregnskabet var ikke ajourført; der forelå ingen oplysninger om den olivenolie, der var modtaget af virksomheden eller udgået fra denne; inspektionen var foretaget, uden at der forelå dokumentation for godkendelsen af virksomheden; det havde ikke været muligt at kontrollere overensstemmelsen mellem de bogførte og de fysiske lagre; støtten er således blevet udbetalt uden nogen effektiv kontrol.

133. En gennemgang af de dokumenter, der blev udarbejdet under agenturets inspektion, bekræfter alle disse punkter.

134. Af protokollatet af 9. marts 1993 fremgår det, at lagerregnskabet var ufuldstændigt [57]. Virksomhedens repræsentant havde ikke været i stand til at fremlægge den godkendelse, der var udstedt af det kompetente organ [58]. Der forelå ingen regnskabsoplysninger, hvilket forhindrede

52 — Bilag XI i akterne i annullationssagen, akterne vedrørende »Uteco Jaén«, s. 2, 3 og 5.

53 — Se punkt 115 i dette forslag til afgørelse.

54 — Punkt 116.

55 — Bilag I til svarskriftet.

56 — Bilag til bilag V i akterne i annullationssagen, s. 9.

57 — Bilag XI i akterne i annullationssagen, akterne vedrørende »Aragonesa de Aceite de Oliva«, s. 6, 7, 9 og 18.

58 — Sammesteds, s. 5, punkt 1.1 og 18.

inspektørerne i at kontrollere overensstemmelsen mellem de bogførte og de fysiske lagre [59]. Hverken i protokollatet eller i noget andet dokument, der er fremlagt i sagen, findes oplysninger om tilgangen og afgangen af olivenolie [60].

135. Den spanske regering har gjort gældende, at de afdækkede fejl i regnskabet skyldes, at Aragonesa de Aceite de Oliva først for nylig var blevet godkendt, men at det dog fremgik af regnskabet, hvorledes lagerbeholdningen havde udviklet sig. Den spanske regering har tilføjet, at protokollatet nævner den kontrollerede tilgang af olivenolie i uemballeret stand og afgang af olivenolie, dvs. den tilgang og afgang, der var anført i de regnskabsbilag, agenturet havde gennemgået. Den spanske regering har endvidere anført, at det fremgår af protokollatet, at 100% af dokumentationen for tilgangen og afgangen var blevet gennemgået. Den spanske regering har endelig forklaret, at kravet om fremlæggelse af dokumenterne vedrørende godkendelsen af virksomheden var rent formelt og ikke havde nogen betydning for kontrolproceduren, idet agenturet var i besiddelse af en genpart af den godkendelse, der var udstedt af det kompetente organ.

136. Disse argumenter kan ikke tiltrædes. Selv om enkelte af de afdækkede uregelmæssigheder isoleret set kan tolereres af administrationen, forekommer det mig af rent pædagogiske grunde og ud fra et ønske om at få de pågældende virksomheder til i fremtiden at udvise en større respekt for de krav, lovgivningen stiller, ikke acceptabelt at undlade at drage de retlige konsekvenser af sådanne uregelmæssigheder, når disse som i den foreliggende sag er så talrige og vedrører alle virksomhedens aktiviteter.

137. Det skal derfor fremhæves, at den omstændighed, at virksomheden først for nylig var blevet godkendt, ikke kan retfærdiggøre, at antallet og arten af og datoerne for bevægelserne af olivenolie mellem virksomheden og de eksterne erhvervsdrivende, der udgør et af grundlagene for beregningen af støtten, ikke er nøjagtigt beskrevet. At kontrollen af forretningsdokumenterne var fuldstændig og var blevet attesteret af den spanske regering ud fra tallene i protokollatet, kan ikke opveje manglen på oplysninger om overensstemmelse mellem de bogførte og de fysiske lagre, en overensstemmelse, der på ingen måde er blevet dokumenteret.

138. Jeg finder derfor, at Kommissionen er berettiget til at foretage den anfægtede finansielle korrektion.

j) Martínez Henarejos

139. Ifølge EUGFL's konstateringer med hensyn til agenturets kontrol af denne virksomhed, der er beskrevet i tabellen i

59 — Sammesteds, s. 9, punkt 4.2.
60 — Sammesteds, s. 12 og 13.

bilaget til kontrolrapporten af 31. maj 1994 [61] og i Kommissionens skrivelse af 13. juni 1995 til de spanske myndigheder [62], var lagerregnskabet for olivenolie i uemballeret stand, emballeret olivenolie og emballage ikke ajourført på tidspunktet for agenturets inspektion, og det var ikke muligt på stedet at kontrollere overensstemmelsen mellem de bogførte og de fysiske lagre. Disse oplysninger, som det endelig var lykkedes at fremskaffe fra virksomheden, viste, at der var mange differencer, selv om disse ikke var væsentlige. Støtten er således blevet udbetalt uden nogen effektiv kontrol.

140. En gennemgang af de dokumenter, der blev udarbejdet under agenturets inspektionsbesøg, bekræfter alle disse forhold. Af protokollatet af 6. oktober 1992 fremgår det, at det på inspektionstidspunktet ikke var muligt at få regnskabsmæssige oplysninger om hver enkelt af ovennævnte produktkategorier [63]. Det viste sig senere, at der i samtlige tilfælde, når der var tale om uemballeret olivenolie og emballage, og i næsten halvdelen af tilfældene, når der var tale om emballeret olivenolie, var differencer mellem de bogførte og de fysiske lagre [64].

141. Den spanske regering har anført, at den mangel på overensstemmelse, der blev konstateret ved kontrollen på agenturet, ikke kan betragtes som væsentlig. Den spanske regering mener, at disse differencer skyldes, at virksomheden emballerer sin olivenolie i 16 forskellige typer emballage.

142. Kongeriget Spaniens argumenter er ikke egnede til at retfærdiggøre den næsten permanente difference, der var mellem de bogførte og de fysiske lagre hos virksomheden Martínez Henarejos. Hvis man tolererer en sådan difference, svarer det til, at man benægter, at det tjener noget formål at føre et nøjagtigt lagerregnskab for virksomheden som foreskrevet. Endvidere har den spanske regering ikke forklaret, hvorfor den finder, at antallet af emballagetyper gør det umuligt at føre et forskriftsmæssigt regnskab, idet de enheder, der bogføres, og de fysiske enheder principielt er de samme.

143. Den finansielle korrektion, der er besluttet af Kommissionen, er således berettiget.

k) Hispanoliva

144. EUGFL har bl.a. konstateret følgende uregelmæssigheder med hensyn til agenturets kontrol af denne virksomhed, jf. tabel-

61 — Bilag I til svarskriftet.

62 — Bilag til bilag V i akterne i annullationssagen, s. 9.

63 — Bilag XI i akterne vedrørende »Martínez Henarejos«, s. 10, for tilfojelserne fra agenturets inspektorer.

64 — Sammesteds, s. 10, efter tilfojelser fra agenturets inspektorer.

len i bilaget til kontrolrapporten af 31. maj 1994[65] og Kommissionens skrivelse af 13. juni 1995 til de spanske myndigheder[66]: Virksomhedens anlæg, lagerhal og struktur var kun blevet kontrolleret indirekte; det samme gælder emballagerne; overensstemmelsen mellem de fysiske og de bogførte lagre var ikke blevet kontrolleret; der forelå ingen oplysninger om kontrollen af tilgangen og afgangen af olivenolie. Støtten er således blevet udbetalt uden nogen effektiv kontrol.

145. En gennemgang af de dokumenter, der blev udarbejdet under agenturets inspektionsbesøg, bekræfter alle disse forhold. Agenturets inspektører havde i den del af protokollatet af 5. august 1992, der var forbeholdt en beskrivelse af specifikationerne for virksomhedens emballeringsanlæg, lagerhal og struktur, anført, at der ifølge virksomheden ikke havde fundet ændringer sted siden sidste inspektion[67]. Den del af protokollatet, hvor oplysninger om emballagekontrollen skulle anføres, indeholdt en påtegning fra inspektøren, hvorefter emballagerne på grund af deres store antal og forskellige præsentationsformer ikke var blevet kontrolleret[68]. Den tabel i protokollatet, hvor oplysningerne om kontrollen af overensstemmelsen mellem de bogførte lagre og de fysiske lagre af emballager skulle være anført, var ikke blevet udfyldt af inspektørerne[69]. Endelig var de dele af protokollatet, hvor oplysninger om tilgangen og afgangen af olivenolie skulle anføres, ikke udfyldt[70].

146. Den spanske regering har henvist til den allerede beskrevne procedure[71], der følges af inspektørerne, når de kontrollerer virksomhedens anlæg og lokaler. Af de årsager, jeg tidligere har nævnt, finder jeg ikke, at denne procedure sikrer en effektiv kontrol[72].

147. Den spanske regering har anført, at da lagerregnskabets oplysninger svarede til de mængder emballeret olie, der fysisk var til stede på virksomheden under kontrollen, havde inspektørerne undladt at lave en nøjagtig opgørelse over de emballager, der fandtes på virksomheden.

148. Ved disse argumenter ser den spanske regering bort fra, at det i artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 2677/85 foreskrives, at medlemsstaterne skal efterprøve overensstemmelsen mellem de samlede mængder uemballeret og emballeret olie samt mængden af tomme emballager, der fysisk er til stede på virksomheden, og oplysningerne i lagerregnskabet. Argumenterne kan derfor ikke tages til følge.

65 — Bilag I til svarskriftet.

66 — Bilag til bilag V i akterne i annullationssagen, s. 10.

67 — Bilag XI i akterne i annullationssagen, akterne vedrørende »Hispanoliva«, s. 2-4.

68 — Sammesteds, s. 8. punkt 3.3.

69 — Sammesteds, s. 9, punkt 4.3.

70 — Sammesteds, s. 12 og 13.

71 — Se punkt 115 i dette forslag til afgørelse.

72 — Punkt 116.

149. Kommissionens finansielle korrektion i denne sag har således været berettiget.

l) Hijos de Joaquín Seguí

150. EUGFL har bl.a. konstateret følgende uregelmæssigheder med hensyn til agenturets kontrol af denne virksomhed, jf. tabellen i bilaget til kontrolrapporten af 31. maj 1994 [73] og Kommissionens skrivelse af 13. juni 1995 til de spanske myndigheder [74]: Fakturanumrene var ikke anført i lagerregnskabet; der var konstateret fejl i registreringen af olivenoliekvaliteterne; der var ikke anført identifikationsnumre på emballageetiketterne; der var ikke overensstemmelse mellem de bogførte og de fysiske lagre. Støtten er således blevet udbetalt uden nogen effektiv kontrol.

151. En gennemgang af de dokumenter, der blev udarbejdet under agenturets inspektionsbesøg, bekræfter alle disse punkter. Det fremgår af inspektørens bemærkninger i protokollatet af 6. maj 1992, at der manglede fakturanumre i lagerregnskabet [75]. Ifølge inspektøren svarede betegnelsen på nogle partier olivenolie ikke til oliens kvalitet [76]. Agenturets inspektør havde gjort det klart, at etiketterne på emballagen til jomfruolivenolien ikke var påført identifikationsnumre [77]. Endelig havde en sammenholdelse af de bogførte og de fysiske lagre i samtlige tilfælde vist differencer [78].

152. Den spanske regering har anført, at de konstaterede forskelle er uvæsentlige, idet der kun er tale om i alt 142 l. Den spanske regering har tilføjet, at inspektørerne havde foretaget særlige efterprøvninger, dvs. at de havde gennemgået fakturaerne og kvitteringerne for transaktionerne samt momsregnskabernes angivelser af de fremlagte forretningspapirer.

153. Det tal, den spanske regering har nævnt, dækker ikke samtlige de differencer, der blev konstateret under inspektionen, idet der var afdækket afvigelser på flere hundrede enheder dels mellem de bogførte og fysiske lagre, dels mellem lagrene af uemballeret olivenolie og emballagelagrene [79]. Endvidere har den spanske regering ikke oplyst, hvilke konsekvenser det fik, at inspektørerne havde foretaget særlige efterprøvninger, ligesom den spanske regering ikke har anført, i hvilken udstrækning denne omstændighed kunne begrænse regeringens ansvar for at have ydet en støtte, der var blevet udbetalt uden nogen effektiv kontrol.

73 — Bilag I til svarskriftet.

74 — Bilag til bilag V i akterne i annullationssagen, s. 10.

75 — Bilag XI i akterne i annullationssagen, akterne vedrørende »Hijos de Joaquín Seguí«, s. 6.

76 — Sammesteds, s. 7.

77 — Sammesteds, s. 10.

78 — Sammesteds, s. 9.

79 — Sammesteds.

154. Kommissionens finansielle korrektion kan således ikke anfægtes.

m) Emiliano Vivas

155. EUGFL har bl.a. konstateret følgende uregelmæssigheder med hensyn til agenturets kontrol af denne virksomhed, jf. tabellen i bilaget til kontrolrapporten af 31. maj 1994 [80]: Ingen lagre, manglende mulighed for at kontrollere emballagerne og store mangler i finansbogholderiet. Støtten er således blevet udbetalt uden nogen effektiv kontrol.

156. En gennemgang af de dokumenter, der blev udarbejdet under agenturets inspektion, bekræfter alle disse forhold. Hverken i protokollatet af 21. december 1992 eller protokollatet af 15. juli 1993 er der sat tal på lagrene af uemballeret eller emballeret olivenolie [81]. Det fremgår af det førstnævnte protokollat, at der ikke kunne gennemføres nogen kontrol af emballagerne, idet disse ikke var placeret korrekt på lageret [82]. En del fakturaer på partier af olivenolie, der var udgået fra virksomheden, manglede og var blevet erstattet af følgesedler. Det var kun disse følgesedler, der var blevet kontrolleret [83].

157. Den spanske regering har gjort gældende, at de manglende lagerbeholdninger af olivenolie skyldtes virksomhedens beskedne aktivitet og ikke kunne betragtes som noget unormalt. Hvad angår emballagerne har den spanske regering anført, at inspektøren havde vurderet antallet ved at måle rumfanget. Målingen havde bekræftet overensstemmelsen mellem de fysiske og de bogførte lagre. Endelig har den spanske regering påpeget, at der fandtes fakturaer for alle undersøgte partier olie, der var udgået fra virksomheden, undtagen for ét, for hvilket der forelå en følgeseddel. Det havde nemlig ikke været muligt at udstede en faktura endnu, da der går en vis tid mellem den faktiske levering og faktureringen.

158. Det skal anføres, at selv om manglende lagerbeholdninger ikke kan betragtes som noget unormalt, er manglen på effektiv kontrol derimod strafbar. At en sådan kontrol mangler i denne sag fremgår af, at inspektionen af emballagelagrene havde været utilstrækkelig [84]. Den spanske regering har heller ikke godtgjort, at den omstændighed, at det er følgesedlen, der er kontrolleret, skyldes, at der går nogen tid, inden fakturaen kan udstedes.

159. Der kan således ikke sættes spørgsmålstegn ved Kommissionens finansielle korrektion.

80 — Bilag I til svarskriftet.

81 — Bilag XI i akterne i annullationssagen, akterne vedrørende »Emiliano Vivas«, s. 8 i protokollaterne, punkt 3.1 og 3.2.

82 — Sammesteds, protokollat af 21.12.1992, s. 8 og 9, punkt 3.3. og 4.3.

83 — Sammesteds, s. 13.

84 — Sammesteds, s. 8, punkt 3.3, og s. 9, punkt 4.3.

160. Efter min opfattelse viser ovenstående, at de pågældende virksomheder i mange tilfælde har overtrådt bestemmelserne om den fælles markedsordning for fedtstoffer. Uregelmæssighederne har ikke medført indførelse af tilstrækkelige kontrolforanstaltninger som dem, der er foreskrevet i forordning nr. 729/70. Ifølge denne forordnings artikel 8, stk. 2, bærer Fællesskabet ikke de finansielle følger af uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for.

B — *Anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet*

161. Kongeriget Spanien har gjort gældende, at proportionalitetsprincippet, der er et generelt fællesskabsretligt princip, kræver, at fællesskabsinstitutionerne under udøvelsen af deres beføjelser ikke går ud over, hvad der er nødvendigt og hensigtsmæssigt for at nå det tilstræbte mål.

162. Kongeriget Spanien finder, at Kommissionen ved sin beslutning 96/701 har tilsidesat dette princip dels ved at kræve tilbagekaldelse af den godkendelse, der er givet flere virksomheder, dels ved sit valg af procentsatser som grundlag for beregningen af den finansielle korrektion.

1. Tilbagekaldelse af godkendelsen

163. Den spanske regering har påpeget, at der findes to former for tilbagekaldelse, afhængig af hvilken fællesskabsbestemmelse der finder anvendelse: Den ene er den endelige tilbagekaldelse, som er konsekvensen af, at betingelserne for at modtage godkendelsen ikke er opfyldt; den anden er den midlertidige tilbagekaldelse, som sker, når der er ansøgt om støtte til en mængde olivenolie, der er større end den mængde, for hvilken retten til støtten er blevet anerkendt, eller hvis olivenolien ikke svarer til definitionerne i lovgivningen.

164. Den spanske regering finder, at Kommissionen ved at kræve en midlertidig tilbagekaldelse af godkendelsen af virksomhederne Olivar de Segura og Agroalimentaria Minerva har tilsidesat fællesskabslovgivningen og proportionalitetsprincippet.

165. Ifølge den spanske regering sker den midlertidige tilbagekaldelse ikke automatisk, idet den kræver opfyldelse af to betingelser.

166. Den mængde olie, for hvilken der uretmæssigt er ansøgt om støtte, skal være af en vis størrelse, som foreskrevet i artikel 12, stk. 6, andet afsnit, i forordning nr. 2677/85, hvorefter den støtte, der uretmæssigt er ansøgt om, skal overstige den kontrollerede mængde olie, for hvilken retten til støtte anerkendes, med 20% eller mere.

167. Endvidere skal det godtgøres, at der foreligger svig. Den spanske regering har citeret artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 2677/85, hvorefter godkendelsen trækkes tilbage, når det konstateres, at olien ikke opfylder en af de fastlagte definitioner som følge af blandinger eller andre kemiske processer, der »tager sigte på at opnå støtte til forbruget af en olie, der ikke giver ret hertil«. Ifølge den spanske regering kan kravet om, at der foreligger svig, udledes af selve ordlyden af denne bestemmelse.

168. Den spanske regering har derfor gjort gældende, at de to pågældende virksomheder ikke kan fratages deres godkendelse, da de omtvistede mængder olie er ubetydelige, og da der ikke kan lægges dem noget svigagtigt forhold til last. Den spanske regering har præciseret, at disse virksomheder ikke har fået udbetalt støtte for den overskydende mængde.

169. Kommissionen har hævdet, at det krav om en mindstemængde på 20%, der skal opfyldes, før godkendelsen kan tilbagekaldes, og som er fastsat i artikel 12, stk. 6, i forordning nr. 2677/85, er indføjet ved en forordning om ændring af denne forordning, som er trådt i kraft efter regnskabsåret 1992. Kommissionen finder således ikke, at denne betingelse finder anvendelse i den foreliggende sag.

170. Kommissionen finder det urimeligt at tale om en fejl, når støtteansøgningen klart gælder for en større mængde end den, for hvilken retten til støtte er blevet anerkendt, ligesom det er forkert at benægte, at der foreligger svig, når analyserne afslører et indhold af trichlorethylen. Kommissionen finder, at virksomhedslederne under alle omstændigheder er ansvarlige for den endelige sammensætning af deres produkter og for, at disse produkter får en betegnelse, der udløser ret til støtte på de fastsatte betingelser.

171. Kongeriget Spanien har anført, at bestemmelsen om, at den midlertidige tilbagekaldelse kun kan finde sted, såfremt overskridelsen har været af en vis størrelse, er med til at sikre, at der ikke opstår et misforhold mellem overtrædelsen og sanktionen.

172. Kongeriget Spanien har gjort gældende, at Kommissionens argumenter ikke stemmer overens med den erklæring, Kommissionen fik optaget i referatet fra det møde, Forvaltningskomitéen for Fedtstoffer holdt den 26. februar 1993, og hvori det hedder: »Artikel 12, stk. 6, i forordning nr. 2677/85, tager sigte på urigtige erklæringer, der er afgivet forsætligt eller groft uagtsomt, således at skrivefejl ikke er omfattet af denne bestemmelse« (o.a.: egen oversættelse).

173. Den spanske regering har endelig tilføjet, at det vil være uforståeligt, hvis en ansøgning om støtte for en mængde, der ikke er støtteberettiget, men som kun i uvæsentlig grad overstiger den støtteberettigede mængde, før 1993-reformen fører til tilbagekaldelse af godkendelsen, mens den samme støtteansøgning efter denne dato ikke får de samme konsekvenser.

174. Kongeriget Spaniens anbringende om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet kan således opdeles i to led.

175. Den spanske regering har bestridt, at den som hævdet af Kommissionen er forpligtet til at tilbagekalde godkendelsen af disse virksomheder, når der, som det fremgår af det første led, ikke kan tillægges virksomhederne noget svigagtigt forhold, og når den overskydende mængde af olivenolie, for hvilken der ansøges om støtte, som nævnt i det andet led er ubetydelig.

a) Kravet om, at det godtgøres, at der er tale om svig

176. Det fremgår såvel af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 3089/78, som af artikel 12, stk. 6, i forordning nr. 2677/85, at en medlemsstat midlertidigt skal tilbagekalde godkendelsen af en emballeringsvirksomhed, der har ansøgt om støtte for en mængde olivenolie, der overstiger den mængde, for hvilken retten til støtte er anerkendt.

177. Ordlyden af disse bestemmelser efterlader ikke nogen tvivl om, at medlemsstaterne er forpligtet til at tilbagekalde godkendelsen, hvis støtteansøgningen vedrører en mængde, der er større end den, for hvilken retten til støtte er blevet anerkendt.

178. Det fremgår således af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 3089/78, at medlemsstaten »træffer afgørelse om midlertidig tilbagekaldelse af godkendelsen«, ligesom det i artikel 12, stk. 6, i forordning nr. 2677/85 hedder, at »medlemsstaten [straks tilbagekalder] godkendelsen«, *uden at der knyttes andre betingelser til denne beslutning*, end at olivenmængden skal overstige den mængde, der er anerkendt som støtteberettiget.

179. I fællesskabsbestemmelserne er der således ikke fastsat nogen forpligtelse til en forudgående påvisning af et svigagtigt forhold hos den erhvervsdrivende, der har indgivet ansøgningen.

180. Artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 2677/85, som den spanske regering har påberåbt sig til støtte for sine argumenter, finder ikke anvendelse på en støtteansøgning vedrørende en overskydende mængde. Denne bestemmelse tager nemlig sigte på den situation, hvor en godkendelse midlertidigt er tilbagekaldt, fordi olivenoliens sammensætning ændrer sig som følge af blandinger eller andre kemiske processer. Men det er ikke denne form for uregelmæssighed, der er tale om i sagerne vedrørende de to ovennævnte virksomheder.

181. Med hensyn til den fortolkning, Kommissionen gav under mødet i Forvaltningskomitéen for Fedtstoffer af 26. februar 1993, af artikel 12, stk. 6, i forordning nr. 2677/85, hvorefter det skal godtgøres, at der har været tale om svig eller grov uagtsomhed, skal det anføres, at dette synspunkt ikke modsiges af beslutning 96/701.

182. Det fremgår af Kommissionens erklæring, at Kommissionen fortolker den pågældende bestemmelse således, at den ikke omfatter skrivefejl, men i øvrigt ligestiller enhver anden uregelmæssighed med enten forsætlige handlinger eller grov uagtsomhed. Som nævnt tidligere har de spanske myndigheder hævdet, at de for meget angivne mængder i ansøgningerne var en følge af ufrivillige fejl begået af emballeringsvirksomhederne, uden at de spanske myndigheder dog har kunnet påvise eksistensen af sådanne fejl og dermed også uden at kunne påvise, at der kun er tale om skrivefejl.

b) Kravet om, at den mængde, til hvilken der ansøges om støtte, repræsenterer en mindsteoverskridelse af den støtteberettigede mængde

183. Det princip, hvorefter der kræves en mindsteoverskridelse, før godkendelsen kan tilbagekaldes, fremgår ikke af artikel 12, stk. 6, i forordning nr. 2677/85 som ændret ved forordning (EØF) nr. 643/93 [85], som den spanske regering har påberåbt sig. Denne udgave af bestemmelsen er nemlig først trådt i kraft efter regnskabsåret 1992 [86].

184. Af hensyn til såvel nødvendigheden af kun at iværksætte strengt nødvendige sanktioner som proportionalitetsprincippet kan det ganske vist antages, at en ny bestemmelse, hvorved der opstilles en yderligere betingelse for at tilbagekalde godkendelsen, også finder anvendelse på omstændighederne i den foreliggende sag, også selv om bestemmelsen først er trådt i kraft efterfølgende.

185. Det skal dog anføres, at den foreliggende sag er anlagt til efterprøvelse af den finansielle korrektion, der er iværksat over for en medlemsstat som følge af den måde, hvorpå medlemsstaten har opfyldt sine forpligtelser med hensyn til finansiering af den fælles landbrugspolitik. Tvisten vedrører således effektiviteten af medlemsstatens kontrol af visse erhvervsdrivende og ikke de foranstaltninger, der især i betragtning af den lovgivning, der er vedtaget efterfølgende, bør træffes over for de pågældende virksomheder.

186. I dette perspektiv skal forskriftsmæssigheden af Kongeriget Spaniens kontrol vurderes på baggrund af de bestemmelser, der finder anvendelse på tidspunktet for

85 — Kommissionens forordning af 19.3.1993 (EFT L 69, s. 19).

86 — I artikel 2 i forordning nr. 643/93 er det bestemt, at forordningen træder i kraft på syvendedagen efter offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, dvs. den 27.3.1993.

agenturets undersøgelser, og de spanske myndigheders reaktion på de konstaterede uregelmæssigheder og ikke på baggrund af den efterfølgende lovgivning. Derfor skal udgangspunktet for vurderingen af Kongeriget Spaniens overholdelse af de sanktionsbestemmelser, der gælder for sådanne uregelmæssigheder, og for en eventuel konstatering af, at disse uregelmæssigheder ikke har resulteret i foranstaltninger, der på daværende tidspunkt var foreskrevet i den gældende lovgivning, være datoen for kontrollen.

187. Men selv om artikel 12, stk. 6, i forordning nr. 2677/85 giver medlemsstaten mulighed for at sætte sanktionen i forhold til de overtrædelser, der lægges den ansvarlige virksomhed til last, ved at fastsætte varigheden af tilbagekaldelsen af godkendelsen til mellem ét og fem år, afhængig af overtrædelsens grovhed, har de spanske myndigheder blot reduceret støttebeløbet med et beløb svarende til den for meget angivne mængde. Dette kan næsten ikke undgå at mindske den præventive effekt af den foranstaltning, fællesskabslovgiver har foreskrevet i artikel 12.

188. Det fremgår af det ovenfor anførte, at Kommissionen helt lovligt kan begrunde de finansielle korrektioner over for Kongeriget Spanien med, at godkendelsen for virksomhederne Olivar de Segura og Agroalimentaria Minerva ikke var blevet midlertidigt tilbagekaldt, selv om disse virksomheder havde ansøgt om støtte til en større mængde end den, for hvilken retten til støtte var blevet anerkendt. I denne forbindelse er det uden betydning, at overskridelsen ikke nåede op på 20%, og at der ikke udtrykkeligt er påvist svigagtige forhold hos de pågældende virksomheder.

2. De finansielle korrektionssatser

189. Kongeriget Spanien finder, at Kommissionens finansielle korrektioner er uberettigede og står i åbenbart misforhold til de ubetydelige fejl, der er begået af de pågældende virksomheder.

190. Den spanske regering finder, at Kommissionen ved først at fastsætte en finansiel korrektion svarende til 50% af den samlede støtte, der blev udbetalt i 1992, for derefter seks måneder senere at nedsætte støtten med 100% af den støtte, der er ydet fire emballeringsvirksomheder, og 10% af støtten til de ni øvrige virksomheder, har handlet inkonsekvent og vist, at satsen ikke er baseret på noget forudfastsat kriterium, således at den finansielle korrektion ikke har nogen sammenhæng med overtrædelsen.

191. Den spanske regering har tilføjet, at Kommissionen ikke har anvendt de kriterier, som den selv havde fastlagt i sin meddelelse af 3. juni 1993 til EUGFL-komitéen vedrørende den evaluering af de økonomiske følger, der skal finde sted ved udarbejdelsen af beslutningen om regnskabsafslutningen for EUGFL, Garantisektionen. I denne meddelelse foreslog Kommissionen tre kategorier af finansielle korrektioner afhængigt af grovheden af de konstaterede fejl [87].

87 — Bilag III til svarskriftet, dok. VI/216/93.

192. Kommissionen har svaret, at den foretagne korrektion ikke tilsidesætter proportionalitetsprincippet.

193. Kommissionen har påpeget, at kriterierne for beregningen af den anfægtede finansielle korrektion blev vedtaget under drøftelser med de spanske myndigheder, som Kommissionen havde taget kontakt med efter sine tjenestegrenes inspektioner, og under bilaterale møder. Ifølge Kommissionen havde disse kontakter givet mulighed for at vælge en korrektionsmetode, hvorefter de finansielle korrektioner blev begrænset til nogle enkelte virksomheder, og havde givet anledning til at genoverveje de første konklusioner og den korrektion, der oprindeligt var foreslået.

194. Det skal bemærkes, at selv om forskellen mellem den oprindelige korrektion, der blev foreslået af Kommissionen, og den endelige korrektion kan virke overraskende, bevirker denne væsentlige nedsættelse af korrektionens størrelse ikke, at den endelige finansielle korrektion, der er vedtaget i beslutning 96/701, bliver ulovlig.

195. Kun den foranstaltning, der i sidste instans er vedtaget af Kommissionen, kan, da det er den eneste foranstaltning, der rammer den pågældende medlemsstat, nemlig påberåbes til støtte for en annullationssag, der er baseret på tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Forslagene til finansielle korrektioner, der ifølge deres natur hele tiden udvikler sig, kan således ikke påberåbes til støtte for et argument om, at forskellen mellem forslagene og den endelige beslutning beviser, at Kommissionens holdninger er inkonsekvente.

196. Det skal tilføjes, at den omstændighed, at Kommissionen har frafaldet sine oprindelige planer om en finansiel korrektion på 50% af den samlede støtte, der er udbetalt af Kongeriget Spanien, og i stedet har beregnet korrektionerne ud fra støtten til 13 virksomheder, hvoraf der for ni er fastsat en korrektion svarende til 10% af denne støtte, ubestrideligt er til fordel for den spanske regering.

197. Især skal det fremhæves, at nedsættelsen af korrektionen fulgte efter den udveksling af oplysninger, der fandt sted mellem Kongeriget Spanien og Kommissionen før den endelige vedtagelse af beslutning 96/701. Kommissionen har ved således at give Kongeriget Spanien mulighed for at kommentere kontrolrapporten af 31. maj 1994 og det oprindelige forslag til finansielle korrektioner opfyldt kontradiktionsprincippet og behandlet sagen på en måde, der sikrer, at der kun foretages strengt berettigede korrektioner.

198. Med hensyn til påstanden om, at de finansielle korrektioner er uforholdsmæssige, skal jeg henvise til Domstolens faste praksis, hvorefter artikel 3 i forordning nr. 729/70 kun tillader Kommissionen at anerkende beløb som påhvilende EUGFL, når de er udbetalt i henhold til de regler, der er opstillet i de forskellige sektorer for landbrugsprodukter, hvorfor alle andre udbetalte beløb, især beløb, som de natio-

nale myndigheder fejlagtigt har ment sig bemyndiget til at udbetale inden for rammerne af den fælles markedsordning, påhviler medlemsstaterne [88].

199. Selv om det således som nævnt påhviler Kommissionen at godtgøre, at der foreligger tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelserne, påhviler det medlemsstaten i givet fald at godtgøre, at Kommissionen har begået en fejl med hensyn til de økonomiske følger, der skal drages heraf [89].

200. I den foreliggende sag fremgår det af del III, A, nr. 2, i dette forslag til afgørelse, at Kommissionen har godtgjort, at Kongeriget Spanien har tilsidesat adskillige fællesskabsbestemmelser på landbrugsområdet.

201. Ikke mindst de forhold, der har begrundet anvendelsen af en finansiel korrektion på 100%, er til stor skade for fællesskabsbudgettet. EUGFL's inspektioner har nemlig blandt andre uregelmæssigheder givet anledning til mistanke om fakturaforfalskning og afdækket støtteansøgninger for mængder af olivenolie, der er større end de mængder, for hvilke retten til støtte er blevet anerkendt, samt olie, hvis sammensætning ikke opfylder de i lovgivningen fastsatte definitioner som følge af blandinger eller andre kemiske processer, der tager sigte på at opnå uretmæssig støtte.

202. Sandsynligheden for, at der er påført Fællesskabets budget et tab, er herved godtgjort. Som det fremgår af Domstolens faste praksis på dette område kan der ikke kræves mere af Kommissionen, for så vidt som den ikke kan foretage systematisk kontrol, og for så vidt som vurderingen af situationen på et bestemt marked afhænger af oplysninger indsamlet af medlemsstaterne [90].

203. Jeg skal tilføje, at jeg ikke finder størrelsen af den finansielle korrektion hverken for stor eller ude af proportioner med overtrædelsen.

204. For det første finder de af Kommissionen fastsatte satser, der ligger på mellem 10% og 100%, ved beregningen af den samlede finansielle korrektion anvendelse på det støttebeløb, der faktisk uretmæssigt er udbetalt til de virksomheder, der har begået uregelmæssigheder. Der er således ikke tale om generelle faste satser.

205. For det andet er den højeste sats blevet anvendt i situationer, hvor der på

88 — Se f.eks. dom af 25.2.1988, sag 238/86, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 1191, præmis 25, og den senere dom af 1.10.1998, sag C-238/96, Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5801, præmis 100.

89 — Dommen i sagen Irland mod Kommissionen, præmis 101.

90 — Samme dom, præmis 103.

grund af manglende overholdelse af betingelserne for indrømmelse af den pågældende godkendelse eller ydelse af den pågældende støtte ikke burde være ydet nogen støtte. Det er således helt naturligt at trække hele det beløb, der uretmæssigt er udbetalt, fra det samlede beløb, der skal godtgøres Kongeriget Spanien.

206. For det tredje er satsen på 100% som anført ovenfor kun blevet anvendt over for fire virksomheder, der har begået grove uregelmæssigheder.

207. Endelig bekræfter anvendelsen af en lavere sats i forbindelse med de mindre grove uregelmæssigheder, der er afdækket i de ni øvrige emballeringsvirksomheder, at der ved beregningen af den finansielle korrektion er taget hensyn til, hvor grove uregelmæssighederne har været.

208. Med hensyn til den spanske regerings argument, hvorefter Kommissionen ikke har overholdt de kriterier, den har fastlagt i sin meddelelse af 3. juni 1993, skal det fremhæves, at Kommissionen i dette dokument ikke udelukker, at »der kan nægtes tilbagebetaling af hele udgiften, således at en højere korrektionssats [højere end 10%] under særlige omstændigheder kan skønnes passende« [91]. Kommissionen har således ikke gjort de 10% til en maksimumssats, der ikke må overskrides.

91 — Bilag III til svarskriftet, dok. VI/216/93, bilag 2, s. 3, sidste afsnit.

209. Det skal særlig nævnes, at de korrektionssatser på 2%, 5% og 10%, Kommissionen har vedtaget i sin meddelelse, gælder for samtlige de udgifter, en medlemsstat, hvis kontrolsystemer drages i tvivl, har afholdt, hvilket fremgår af meddelelsens ordlyd.

210. I den foreliggende sag er det ubestridt, at Kommissionen efter aftale med de spanske myndigheder har valgt en inspektionsmetode, der er baseret på stikprøver, og som går ud på at kontrollere et bestemt antal virksomheder for at afdække enkeltstående uregelmæssigheder. De finansielle korrektioner fastsættes således for de enkelte virksomheder, hvilket i nogle tilfælde kan bevirke, at det konstateres, at støttebetingelserne ikke er opfyldt, således at det er berettiget at anvende maksimumssatser.

211. Af de ovenfor anførte grunde finder jeg således ikke, at Kommissionens finansielle korrektion strider mod proportionalitetsprincippet. Som det fremgår, har Kommissionen heller ikke ved sin beslutning 96/701 tilsidesat bestemmelserne vedrørende dels den fælles markedsordning for fedtstoffer, dels finansieringen af den fælles landbrugspolitik. Derfor bør Kommissionen frifindes.

Forslag til afgørelse

212. I betragtning af det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.